

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS 2015
PLAN DE ESTUDIOS 2007**



**“LA EFICACIA DEL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
FRENTE AL CUMPLIMIENTO DE LAS INFRACCIONES ÉTICAS POR
PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS REFERENTE AL USO DE
LOS FONDOS PÚBLICOS DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN
SALVADOR EN EL PERIODO COMPRENDIDO DE 2009-2012”**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**PRESENTADO POR:
ÁNGEL GABRIEL HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
DIEGO ALEJANDRO RIVERA LEMUS
JIBSAM EDREI ROJAS DÍAZ**

**LIC. JESÚS ERNESTO PEÑA MARTÍNEZ
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, MARZO DE 2016.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

LIC. LUIS ARGUETA ANTILLÓN

RECTOR

MSC. ANA MARÍA GLOWER DE ALVARADO

VICERRECTORA ACADÉMICO

ING. CARLOS VILLALTA

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

DRA. ANA LETICIA DE AMAYA

SECRETARIA GENERAL

LIC. FRANCISCO CRUZ LETONA

FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA

DECANA

DR. JOSÉ NICOLÁS ASCENCIO HERNÁNDEZ

VICEDECANO

LIC. JUAN JOSÉ CASTRO GALDÁMEZ

SECRETARIO

LIC. RENÉ MAURICIO MEJÍA MÉNDEZ

DIRECTOR DE ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

LIC. JESÚS ERNESTO PEÑA MARTÍNEZ

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

AGRADECIMIENTOS

A nuestro amado Dios, por su sabiduría, por ser mi guía, por ayudarme a lo largo de toda mi vida, de la carrera y por permitirme lograr este triunfo en mi vida.

A la memoria de mi papá, quien fue mi mejor ejemplo de dedicación, disciplina, esfuerzo, habiéndome inculcado desde niño el amor por la justicia y la constante búsqueda de la excelencia.

A mi mamá, la persona que me trajo a la vida, que me ha aconsejado y me ha apoyado en esta larga faena universitaria, pues sin ella este sacrificio no hubiera sido posible.

A mis hermanos y familia, por ser mi apoyo incondicional en todo momento, a lo largo de este camino.

A mis compañeros de tesis, que tuve la suerte de haberlos conocido y que además siempre han estado como parte fundamental en mi carrera universitaria, pues sin ellos tampoco este esfuerzo no hubiera sido posible.

A nuestro asesor de tesis Licenciado Jesús Ernesto Peña Martínez, por las horas de su inestimable tiempo invertidas en la revisión literal de cada una de las páginas de este trabajo, admirando siempre, su absoluta ética profesional en el desempeño de cada una de sus responsabilidades, su magna calidad humana, y su apoyo y respeto al trabajo y las ideas de la juventud.

Ángel Gabriel Hernández Hernández

AGRADECIMIENTOS

A mí amado Dios por proveer y ser nuestro guía espiritual a lo largo de toda nuestra vida y de la carrera, por permitirnos lograr este triunfo que es parte del éxito en nuestras vidas. A LA VIRGEN MARÍA: Por ser mi madrecita protectora que ha guiado e iluminado siempre mi camino.

A mis padres por todo el apoyo incondicional ofrecido desde siempre, por dedicarme todo su amor, cariño y comprensión, ayudándome en cada paso de mi vida y brindándome todo su tiempo y sacrificios para convertirme en una persona íntegra. Son los mejores padres que Dios me pudo dar.

También lo dedico a mis familiares y amigos que de alguna manera me apoyaron en la carrera.

A mis Compañeros de tesis por todo el esfuerzo que pusieron en este largo y dificultoso camino, pero que a pesar de las vicisitudes que existieron siempre mostraron la fortaleza debida y aplicando todas las energías para continuar.

A nuestro asesor de tesis Licenciado Jesús Ernesto Peña Martínez, por brindarnos su valioso tiempo, comprensión y experiencia en la materia a fin de que culminásemos este proyecto con la entereza, humildad y satisfacción que hoy se refleja en cada página.

Diego Alejandro Rivera Lemus

AGRADECIMIENTOS

A Dios y su hijo Jesucristo por ser los que siempre me han bendecido en gran manera mi vida y han sido mi fortaleza en todo mi caminar.

Al hermano Samuel Joaquín Flores, por haberme instruido y guiado con sus consejos, exhortaciones y con todo su ejemplo de conducta tan recto y puro que mantuvo a lo largo de su vida. Al hermano Naasón Joaquín García, por ser una fortaleza en medio de la angustia, ya que representa una inspiración fundamental para mí en todo y al que dedico este trabajo y el título a futuro, todo según los planes de Dios.

A mis padres por dedicarme todo su amor, comprensión, lealtad, consejos, paciencia y sobre todo un ejemplo para mí, con el fin de impulsarme por el buen camino.

A mis hermanos por darme ánimos y su apoyo incondicional en mi carrera universitaria. A mis compañeros de tesis quienes me han brindado su apoyo absoluto, paciencia y sobre todo su amistad verdadera.

A nuestro asesor de tesis Licenciado Jesús Ernesto Peña, por la dedicación, consejos y comprensión que nos brindó durante todo este tiempo.

Jibsam Edrei Rojas Diaz

ÍNDICE

Pág

ABREVIATURAS UTILIZADAS	i
SIGLAS UTILIZADAS	iii
INTRODUCCIÓN	i
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ÉTICA Y DEL FUNCIONARIO PÚBLICO	
1.1. Reseña histórica del desarrollo de la ética	1
1.2. Perspectiva histórica de la ética.....	7
1.3. Generalidades y desarrollo de la ética	8
1.3.1. Evolución de la ética en el mundo	13
1.3.2. Expansión de la ética en América	16
1.3.3. Trayectoria histórica de la ética en El Salvador.....	19
1.4. Generalidades de la función pública	26
CAPITULO II	
LA ÉTICA PÚBLICA, SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU DESARROLLO	
2.1. Historia de la ética pública	30
2.2. La ética pública	33
2.2.1. Valores comunes para la ética pública y la administración pública contemporánea	37

2.3. Ética pública y su relación con el servidor público	40
2.4. Presupuestos esenciales para la consolidación ética en el perfil de un servidor público.....	46
2.5. Principios éticos como soporte material de un buen servidor público	52
2.6. La ética en la toma de decisiones éticas dentro de la función pública...	56
2.7. La ética pública y la administración pública	57
2.7.1. Sujetos de la ética pública en la administración pública	58
2.7.2. La ética en el funcionario público.....	58
2.8. La ética y su relación con el funcionario público de la Alcaldía de San Salvador	61

CAPITULO III

ANÁLISIS DOCTRINAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, LA ÉTICA PÚBLICA Y EL MANEJO DE LOS FONDOS PÚBLICOS EN LA MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR EN EL PERIODO COMPRENDIDO DE 2009-2012

3.1. Estudio sistemático de la función pública	64
3.1.1. Características de la función pública	67
3.2. Regulación Jurídica de la función pública.....	68
3.2.1. Disposiciones Constitucionales.....	68
3.3. La ética y su relación con la función pública	70
3.3.1. La ética en la función pública.....	72

3.4. La ética y los códigos de conducta en la administración pública	74
3.4.1. Tipos de responsabilidad	76
3.5. Breve bosquejo histórico del nacimiento del municipio	85
3.5.1. Concepto de municipio.....	85
3.5.2. Naturaleza Jurídica	86
3.5.3. Facultades de los municipios	86
3.5.4. Marco Legal de la Municipalidad de San Salvador	89
3.5.4.1. Ámbito Legal Municipal	89
3.5.4.1.1. Instrumentos Jurídicos de las Municipalidades...	89
3.5.4.1.2. Ámbito Jurisprudencial	95
3.6. Organización Municipal.....	96
3.6.1. Atribuciones y funciones del Concejo Municipal	96
3.6.2. Atribuciones y funciones del Alcalde Municipal.....	97
3.6.3. Síndico Municipal	98
3.6.4. Regidores Concejales	99
3.6.5. Secretario Municipal	99
3.7. Análisis doctrinal de los fondos públicos.....	100
3.7.1. Concepto de fondos públicos	100
3.7.2. Estructura de los fondos públicos	102
3.7.3. Fondos Municipales	104

3.7.4. Principales fuentes de financiamiento de los Municipios	107
3.7.4.1. Las fuentes de financiamiento	107
3.7.5. Determinación de los encargados en el manejo de los fondos públicos Municipales	108
3.7.6. Estudio de los ingresos y egresos de la Alcaldía Municipal de San Salvador durante el periodo de 2009 a 2012.....	116
3.7.6.1. Ingresos.....	116
3.7.6.2. Egresos	119
3.8. El Tribunal de Ética Gubernamental y su papel en el cumplimiento de la normativa de la Ley de Ética Gubernamental y de su Reglamento....	121
3.9. El desempeño del Tribunal de Ética Gubernamental como agente activo en el control de la ética en la Municipalidad de San Salvador	128
3.10. La intervención del Tribunal de Ética Gubernamental frente al uso de los fondos públicos en el periodo comprendido de 2009-2012	133
3.10.1. Reflexiones sobre el rol que ejecutó el Tribunal de Ética Gubernamental en cuanto al uso ético o no ético de los fondos públicos por parte de los funcionarios públicos en la Alcaldía de San Salvador en el periodo comprendido de 2009 a 2012	135
3.10.1.1. Uso ético o no ético de los fondos públicos	135
3.10.1.2. Rol ejecutado por el Tribunal de Ética Gubernamental en cuanto al uso ético o no ético de los fondos públicos	138

CAPITULO IV

LA ÉTICA PÚBLICA EN EL DERECHO EXTRANJERO Y EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y SU IMPLEMENTACIÓN JURÍDICA EN EL SALVADOR

4.1. Aspectos generales del concepto de Derecho comparado	142
4.1.1. La ética pública en el Derecho extranjero	144
4.1.2. La situación de codificación del comportamiento ético en Europa	146
4.1.2.1. Consideraciones generales.....	146
4.1.2.2. Códigos de ética de algunas naciones Europeas	147
4.1.2.3. España, marco regulatorio de la corrupción.....	148
4.1.2.4. Francia y su lucha contra el flagelo de la corrupción	150
4.1.3. El modelo de los Estados Unidos de América	152
4.1.4. Códigos y reglas éticas para el poder Judicial en América Latina	154
4.1.4.1. Guatemala: normas éticas del organismo Judicial	154
4.1.4.2. Chile: principios de ética judicial	154
4.1.4.3. Venezuela: Código de ética y disciplina del juez.....	155
4.1.4.4. Las normas jurídicas contra la corrupción Estatal en Argentina	156
4.1.4.5. México y la corrupción en la administración Federal.	156
4.1.4.5.1. El Marco Jurídico de la corrupción en el Código Penal Mexicano.....	157

4.1.4.5.2. Código de ética de los servidores públicos en la administración	158
4.1.5. Convenciones, Tratados y Declaraciones ratificados por El Salvador	158
4.1.5.1. Convención Interamericana contra la Corrupción.....	159
4.1.5.2. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	160
4.1.5.3. Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica	161
4.1.5.3.1. Estado de Derecho.....	162
4.1.5.3.2. Seguridad de las personas y sus bienes...	163
4.1.5.3.3. Seguridad Regional.....	164
4.1.5.3.4. Organización e Institucionalidad.....	164
4.1.5.4. Declaración de Guatemala para una región libre de corrupción	165
4.2. La ética pública y su implementación Jurídica en El Salvador, en la Ley de Ética Gubernamental, Reglamento y Acuerdos Sui Generis tomados por el Tribunal de Ética Gubernamental.....	166
4.2.1. La ética pública en los funcionarios y su regulación en El Salvador.....	166
4.2.1.1. Ley de Ética Gubernamental y sus cláusulas éticas para el desempeño de la función pública	166
4.2.2. Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental.....	183

4.2.3. Mecanismos de transparencia de la administración pública	185
4.2.4. Políticas de uso racional de los recursos del Estado o del Municipio	187
4.2.5. Estudio sobre la afectación positiva o negativa del Tribunal de Ética Gubernamental en cuanto a la garantía de sus actuaciones en la Municipalidad de San Salvador, en atención a los instrumentos jurídicos que le otorgan un papel activo sobre la Materia.....	190

CAPITULO V

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS OBTENIDOS EN LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO

5.1. Método de investigación de campo	193
5.2. Lectura de datos de encuestas realizadas	195
5.3. Entrevistas realizadas a personajes claves	201

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones	204
6.2. Recomendaciones	207

BIBLIOGRAFÍA.....	210
-------------------	-----

ANEXOS.....	232
-------------	-----

ABREVIATURAS.

Amp. - Amparo

Art. - Artículo

C.C. - Código Civil de El Salvador

C.M. - Código Municipal.

Cn. - Constitución de la República de El Salvador

CPCM - Código Procesal Civil y Mercantil

CSJ - Corte Suprema de Justicia

D.L. - Decreto Legislativo

D.O. - Diario Oficial

Inc. - Inciso

Incos. - Inconstitucionalidad

JCA. - Jurisdicción Contencioso Administrativa

LEC. - Ley de Enjuiciamiento Civil

LECAM - Ley de la Carrera Administrativa.

LEG - Ley de ética gubernamental.

LJCA - Ley de lo Jurisdicción Contencioso Administrativo

LOJ - Ley Orgánica Judicial

LTEG - Ley de Ética Gubernamental.

Ord. - Ordinal

PCA - Proceso Contencioso Administrativo

Ref. - Referencia

RLEG - Reglamento de la ley de ética gubernamental.

SCA-CSJ. - Sala de lo Contencioso Administrativo

SC-CSJ. - Sala de lo Constitucional

TEG - Tribunal de ética Gubernamental de El Salvador.

SIGLAS

CICC - Convención interamericana contra la corrupción.

FODES - Fondo de Desarrollo Económico y Social.

GRECO - Grupo de Estados contra la corrupción.

ISDEM - Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

OGE - Oficina de gubernamental de ética.

ONU - Organización de las naciones unidas.

SECODAM - Secretaria de contraloría y desarrollo administrativo.

SG-SICA - Secretaria General del Sistema de la integración Centroamericana.

SICA - Sistema de la integración Centro Americana.

INTRODUCCIÓN

A nivel mundial hay una constante preocupación sobre el flagelo de la corrupción que impera en muchos países y que se ha incrustado profundamente en los funcionarios públicos que presiden instituciones de carácter gubernamental y municipal que son fundamentales para el desarrollo y fortalecimiento de toda plataforma ética que impulsan los entes encargados de tan difícil actividad en estos tiempos, no solo en cuanto a su divulgación, sino también en su modo de aplicar y ejecutado cada uno de los lineamientos éticos recogidos en leyes y reglamentos según sea el caso de cada país.

En El Salvador, se presentan como insignia de lucha contra la preocupación de la corrupción en las instituciones, la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento de igual manera se plantean como novedades una serie de acuerdos que el Tribunal de Ética Gubernamental ha tomado para contrarrestar cualquier acción tendiente a la vulneración de las normas éticas establecidas, éstos son conocidos como los mecanismos de transparencia de la administración pública y de la publicidad de los actos administrativos y las políticas de uso racional de los recursos del Estado o del Municipio.

Como ejes prioritarios para el combate a la corrupción de todos los funcionarios adscritos a cada institución en donde tiene vigilancia permanente el Tribunal de Ética Gubernamental, aunque hoy en día se ha hecho un esfuerzo por dicho ente, con todas las limitantes que presenta, sean estas de carácter pecuniario, recursos humanos y el de infraestructura, eso no ha impedido hacer una análisis de la situación actual que se vive en nuestro país con respecto a este tema que ha tomado mucho auge en los últimos años, debido a la constante violación de las normas éticas por parte de aquellos llamados a ser los primeros en acatar cada extracto ético que

está estipulado en cada instrumento jurídico vigente y es por ello, que se presenta un estudio detallado del mismo con sus diferentes ítems que a continuación se exponen.

El trabajo presentado a continuación, es el resultado de una investigación que tiene como propósito tratar un tema que si bien, es una temática nueva ya que en el país la Ley de Ética Gubernamental fue emitida el 27 de abril del 2006, teniendo por objeto, normar y promover el desempeño ético en la función pública; salvaguardar el patrimonio del Estado, prevenir, detectar y sancionar la corrupción de aquellos servidores públicos, más en nuestro caso aquellos funcionarios públicos que son los encargados de destinar o manejar los fondos públicos de la Municipalidad.

El informe está desarrollado con soporte en las preguntas centrales sobre las cuales se parte para realizar la investigación. El objetivo es dar respuesta a interrogantes de validez jurídica que pueden servir de apoyo a la comunidad Jurídica Salvadoreña.

En virtud de esto, el presente documento está estructurado en cinco capítulos y un apartado de conclusiones y recomendaciones, siendo los temas tratados los siguientes: El fundamento del proyecto de investigación, que es el punto de partida de la presente tesis, se hace la descripción concreta de la situación problemática que da origen al tema central de investigación, sobre si fue realmente ético o no ético el uso de los fondos públicos de la Alcaldía Municipal de San Salvador en el periodo comprendido de 2009 a 2012.

Asimismo se hace la delimitación del problema tanto espacial como temporal sobre la cual se realizó la investigación. Posteriormente se aborda la

justificación de la investigación en donde se destacan aspectos como la importancia, cuya finalidad es recalcar que los fondos públicos son parte fundamental en la esfera jurídica social de un Estado de Derecho, esto porque hay indicativos muy estrechos, por un lado la Ley de Ética Gubernamental que establece normas para controlar dicha actividad y evitar la fuga de esos capitales que son de uso público y que por ende debe haber una fiscalización minuciosa de los mismo apegadas a las reglas jurídicas, siendo la utilidad del presente trabajo de graduación.

La intención de realizar este trabajo es desarrollar un estudio de investigación técnico jurídico, referente al papel que desarrolla el Tribunal de Ética Gubernamental, referente al desarrollo de la Ley de Ética Gubernamental, su cumplimiento y respeto a las infracciones de ella por parte de los servidores públicos de la Municipalidad de San Salvador en el uso de los fondos públicos anualmente.

De igual manera se trata de formular un marco histórico-teórico, referente al Tribunal de Ética Gubernamental su nacimiento, estructura, composición y papel que ejerce en la sociedad salvadoreña, en la misma tónica se trata de establecer un marco doctrinario jurídico que regula y ampara el papel que desarrolla el Tribunal de Ética Gubernamental y de manera específica pretendemos recopilar información empírica que permita dilucidar a ciencia cierta si el Tribunal de Ética Gubernamental logra cumplir con el mandato que le obliga la Constitución y la ley secundaria, en cuanto a la fiscalización del uso de los fondos públicos por parte de los encargados de dicha actividad dentro de la Municipalidad de San Salvador.

Dentro de la misma tónica se parte de un sistema de hipótesis donde se busca dar respuesta si existe eficacia del Tribunal de Ética Gubernamental

frente al cumplimiento de las infracciones éticas por parte de los servidores públicos referente al uso de los fondos públicos de la Municipalidad de San Salvador; permitirá que la Municipalidad de San Salvador llegue a la eficiencia en toda actividad y así pueda conseguir el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Ya que se tuvo en cuenta que el ejercicio del control y eficacia sobre el papel que desarrolla el Tribunal, frente al cumplimiento de las infracciones éticas por parte de los funcionarios públicos, referente al uso de los fondos públicos, tendrá efectos positivos en el desarrollo económico y la consolidación democrática del país.

La perspectiva metodológica que se utiliza será de carácter mixto, se emplearán métodos de análisis y síntesis, deducción e inducción, la investigación a desarrollar será de tipo descriptivo y explicativo de modo que se expondrá el desarrollo histórico del fenómeno, se analizará y estudiará de manera conjunta con los instrumentos jurídicos vigentes relacionados con el objeto de estudio, los avances y limitantes de aplicación y desarrollo de la ética pública en El Salvador, para finalmente concluir y recomendar posibles soluciones.

El tipo y nivel del estudio es el explicativo del fenómeno, utilizando el tipo de indagación pura o básica; la fuente de datos será bibliográfica; Se utilizarán diversas herramientas para recolectar los datos por medio de fichas bibliográficas y entrevistas realizadas a funcionarios públicos y la población de San Salvador.

En cuanto a las técnicas de interpretación de los datos, se utilizará el método de análisis y síntesis, brindando así la iniciativa para realizar ésta

investigación surge a raíz de la falta de ética de los servidores públicos al realizar sus funciones, que prevaleciéndose del cargo que ostentan se benefician de forma personal de los recursos del Estado; afectando la buena administración. Es por eso que se dio la creación de la Ley de Ética Gubernamental en el año 2006, como ya lo señalamos buscando combatir y promover el desempeño ético de los servidores públicos, siendo esta la base de nuestra investigación a presentar, estableciendo si el Tribunal de Ética Gubernamental está realizando de forma eficaz sus objetivo de combatir el mal desempeño de aquellos servidores públicos que según Ley son los encargados de manejar los fondos públicos de la Municipalidad de San Salvador.

Para tal fin, al inicio de la investigación y antes de realizar éste documento se planteó la problemática objeto de estudio con su respectiva delimitación en donde se expresan todos los aspectos que se desarrollarán dentro de la investigación, enfocando en términos concretos el área de interés, especificando sus alcances, para lograr determinar sus límites. Es decir, llevar el problema de investigación de una dificultad muy grande a una realidad concreta, fácil de manejar.

De igual manera se realizó un tratamiento en el apartado de los objetivos que se han trazado dentro de la indagación, logrando determinar lo que se pretende obtener con la realización de esta investigación; referirse además a aquellos puntos notables que tendrán incidencia, lograrlos concretizar y poder obtener una solución que es el fin de realizar un estudio como este; objetivos tanto generales como específicos que permiten establecer los términos sobre los cuales versará la investigación. Se desarrolló una investigación de forma descriptivo y explicativo, para poder determinar si realmente la creación del Tribunal de Ética Gubernamental y sobre todo las

Comisiones de Ética Gubernamental en las instituciones de Gobierno y Municipal de San Salvador más específicamente, son efectivas para combatir el mal uso de fondos públicos y como contribuye dentro del ordenamiento Jurídico Salvadoreño.

En el capítulo I se expone toda una gama de antecedentes de la ética y su desarrollo, conceptos y aplicación a lo largo de la historia, su incidencia y transformaciones que ha sufrido durante el tiempo, exponiendo además de ello la perspectiva real de la ética, como está a contribuido al desarrollo del hombre en sociedad, ya que es ineludible reconocer que los seres humanos son seres sociables y cómo ha evolucionado en diferentes partes del mundo, contribuyendo al desarrollo y forjar el carácter de las personas, como en América se ha buscado implementar en la administración pública la aplicación de leyes que regulen el comportamiento ético de los servidores públicos para un mejor desarrollo económico y de esa forma combatir la corrupción.

Sin dejar de lado a El Salvador que ha sentado un precedente muy significativo en la historia al crear la Ley de Ética Gubernamental en el año 2006, la cual es uno de los mayores logros al combatir la corrupción que aqueja al país y por último se establecen las generalidades de la función pública.

En el capítulo II, se ha desarrollado, la ética pública, concepto y la relación con el servidor público, como base del perfil del servidor público y su relación con la administración pública, de manera sistemática se postula una serie de tópicos, empezando por la historia de la ética pública que es la aplicada y puesta en práctica en los asuntos que tienen que ver con el actuar del gobierno, seguido del estudio de la ética pública en sí misma, expresando también, los valores comunes para la ética pública y la administración pública

contemporánea que son los que determina lo bueno, lo correcto, lo justo, lo incorrecto, lo honesto y lo prohibido, entrado al detalle acerca de la ética pública y su relación con el servidor público, siendo esta la disciplina que estudia y analiza el perfil.

La formación y el comportamiento responsable y comprometido de las personas que se ocupan de los asuntos públicos, exponiendo algo fundamental como son los presupuesto esenciales para la consolidación ética en el perfil de un servidor público y así contribuyen al fortalecimiento de la institucionalidad del país en sus diferentes áreas sistemáticamente unidas con el fin de lograr estándares de calidad en sus funciones.

En cuanto a otro ítems desplegado se tiene a los principios éticos como soporte material, de un buen servidor público ya que el ejercicio de la función pública debe orientarse a la satisfacción del bien común, que es su fin último y esencial, pasando por la Ética en la toma de decisiones dentro de la función pública siendo un tema de gran importancia debido a que en base a las decisiones de los servidores público se puede logra un mejor desarrollo en nuestro país, estudiando también la ética pública y la administración pública.

Al mismo tiempo se analizó también, el tópico de los sujetos de la ética pública en la administración pública que son los que determina la Ley de Ética Gubernamental de nuestro país, la cual establece como sujetos obligados a dar cumplimiento a la normativa de dicho cuerpo jurídico a todos los servidores públicos, la ética en el funcionario público y para culminar con la ética y su vinculación con el funcionario público de la Alcaldía de San Salvador y así dejar un panorama muy claro con respecto a este capítulo. En el capítulo III, bajo el título, análisis doctrinal de la función pública, la ética

pública y el manejo de los fondos públicos en la Municipalidad de San Salvador en el periodo comprendido de 2009-2012, iniciando con un estudio sistemático de la función pública, la regulación jurídica de los servicios públicos, las disposiciones constitucionales, profundizando en el estudio de la ética y su relación con la administración pública, la ética del servicio público y algo importante también como los es la ética y los códigos de conducta en el poder administrativo, la responsabilidad oficial, detallando los elementos de la responsabilidad oficial.

En ese sentido se parte de un análisis doctrinal de los fondos públicos, sin duda alguna es necesario expresar la importancia del concepto de fondos públicos y su estructura, como el Tribunal de Ética Gubernamental y su papel en el cumplimiento de la normativa de la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento, así como agente activo del control de la ética en la Municipalidad de San Salvador y el control frente al uso de los fondos públicos en el periodo comprendido de 2009-2012.

De igual manera se realiza un análisis de los ingresos y egresos de la Alcaldía Municipal durante el periodo de 2009 a 2012, si realizaron de forma ético o no ético los fondos públicos, para finalizar con el rol que ejecuto el Tribunal de Ética Gubernamental en cuanto al uso ético o no ético de los fondos públicos dejando de esta manera un planteamiento expedito en este rubro.

De igual manera se realizó de un análisis del manejo de los fondos públicos de manera interna dentro de la Municipalidad de San Salvador, pasando por la definición de los encargados de elaborar el presupuesto anual para realizar todas las actividades ya que el presupuesto es un instrumento que enmarca las actividades del gobierno local, con la finalidad de ordenar

anualmente las necesidades locales según prioridades, contribuir a establecer los mecanismos para dar soluciones y disponer los recursos en forma ordenada para resolverlas.

En el capítulo número IV se desarrolla una serie de temáticas, las cuales son relevantes para el fortalecimiento de la investigación realizada, ya que es un análisis tanto internacional y nacional de la ética pública aplicada en diferentes países de Europa y de América Latina y en El Salvador como fin principal para una comparación de experiencias en el tema de la ética pública gubernamental y dichos tópicos se desarrollan partiendo de los aspectos generales del concepto de Derecho comparado, seguido de La ética pública en el Derecho extranjero, analizando también la situación de codificación de comportamiento ético en Europa, haciendo una breve exploración de aspectos importantes como lo son las Consideraciones generales, llegando al estudio de los Códigos de ética de algunas naciones europeas entre ellas se identifica a: Italia: código ético dei magistrati ordinari 1994, España, marco regulatorio de la corrupción, Francia y su lucha contra el flagelo de la corrupción, analizando también, el modelo de los Estados Unidos de América.

En ese sentido se brinda un estudio más cercano a la realidad de los Códigos y reglas éticas para el poder judicial en América latina, encontrando entre ellos a: Guatemala: normas éticas del organismo judicial, Chile: principios de ética judicial, Venezuela: código de ética y disciplina del juez venezolano o jueza venezolana, las normas jurídicas contra la corrupción Estatal en Argentina, México contra la corrupción en la administración federal, el marco jurídico de la corrupción en el código penal mexicano, Código de ética de los servidores públicos de la administración pública federal.

Luego de realizar un examen del ámbito Internacional, se efectúa un examen de las Convenciones, Tratados y Declaraciones ratificados por El Salvador, Convención Interamericana contra la Corrupción, Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica, Estado de Derecho, Seguridad de las personas y sus bienes, Seguridad regional, Organización e institucionalidad, Declaración de Guatemala para una región libre de corrupción, y por ultimo hacemos un estudio de la ética pública y su implementación jurídica en el Salvador, en la Ley de Ética Gubernamental, Reglamento y acuerdos sui generis tomados por el Tribunal de Ética Gubernamental.

Esto partiendo desde la ética pública en los funcionarios públicos y su regulación en El Salvador, tomando como base la Ley de Ética Gubernamental y sus cláusulas éticas para el desempeño de la función pública, haciendo un reconocimiento legal del Reglamento de la ley de ética gubernamental, y exponiendo los acuerdos tomados por el Tribunal de Ética Gubernamental como son los mecanismos de transparencia de la administración pública y las políticas de uso racional de los recursos del Estado o del municipio, culminando con el estudio sobre la afectación positiva o negativa del Tribunal de ética gubernamental en cuanto a la garantía de sus actuaciones en la Municipalidad de San Salvador, en atención a los instrumentos jurídicos que le otorgan un papel activo sobre la materia.

En el capítulo V se realiza un tratamiento específico al análisis de los datos obtenidos en la investigación de campo que se realizó, haciendo uso del método de las encuestas a personas determinadas del espacio delimitado para la investigación y de las entrevistas realizadas a personas claves que tienen directa incidencia en la problemática, que la conocen o que la viven,

de la misma manera un análisis para determinar si las hipótesis planteadas en el punto de partida de este documento.

En el capítulo VI, donde se manifiestan todo el apartado que tiene que ver con las conclusiones y recomendaciones, en donde se especifican las conclusiones a las que se llega después de hacer un análisis y estudio del tema en mención, con base en el cumplimiento de los objetivos planteados al inicio de esta investigación donde se brindan un catálogo de resultados como producto final, que pueden hacer para disminuir la problemática que se presenta en cuanto al uso ético de los fondos públicos por parte de los funcionarios de la Municipalidad de San Salvador y del papel que desarrollo el Tribunal de Ética Gubernamental respecto a dicha actividad y a la divulgación, aplicación y ejecución de la Ley de Ética Gubernamental.

Dando esto como efecto la participación ciudadana contra la corrupción y el importante apoyo que debe tener el Tribunal de Ética Gubernamental, en cuanto a la obtención de recursos económicos para desplegar campañas a nivel nacional de divulgación de su Ley y Reglamento; como debería de capacitar a su personal para la logística y ejecución de dichas campañas, dotar a las Comisiones de Ética con infraestructura que permita estar más cerca de los ciudadanos, para atender toda clase de denuncia que se pueda presentar de algún funcionario sometido a la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento. Por último se da una serie de recomendaciones que van encaminadas a futuro, para lograr dar fin a la problemática que se ha estudiado.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ÉTICA Y DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

SUMARIO: 1.1. Reseña histórica del desarrollo de la ética.1.2. Perspectiva histórica de la ética. 1.3. Generalidades y desarrollo de la ética. 1.3.1. Evolución de la ética en el mundo. 1.3.2. Expansión de la ética en América. 1.3.3. Trayectoria histórica de la ética en El Salvador. 1.4. Generalidades de la función pública

1.1. RESEÑA HISTÓRICA DEL DESARROLLO DE LA ÉTICA

El desarrollo de la ética como ciencia o filosofía moral, nace a partir de la inquietud de explicar lo bueno y lo malo de las acciones del ser humano; por lo que ante estas inquietudes nacen las diferentes escuelas éticas en la época antigua con teorías como la aristotélica, epicureísmo, del superhombre, cristiana, marxista, utilitarismo, moral kantiana, alteridad, cívica y acción comunicativa; con ello se construye todo un sistema de pensamiento que en la actualidad continúa teniendo sobrada vigencia en diversas disciplinas como filosofía, derecho, en las ciencias y en la política¹.

Además, se puede establecer que la ética nace con el pensamiento griego y evoluciona a partir de diferentes doctrinas y teorías éticas, que corresponden a determinados períodos de tiempo, a través de los cuales, se establecen interrelaciones entre ética y otras disciplinas como la filosofía y la moral principalmente porque la definición de ética, debido a diversas e históricas corrientes de pensamiento filosófico no ha sido constante. En el siglo V y VI, a. C., la ética era considerada como una disciplina filosófica la cual era empleada por los sofistas. Éstos constituyeron el

¹ KRAUSE , Karl Christian Friedrich. Ideal de la humanidad para la vida (título original Das Urbild der Menschheit). Traducción de Julián Sanz del Río. Ediciones Folio. Madrid, España. 1996. pág. 170.

movimiento intelectual más importante de la antigua Grecia; el vocablo “Sofista significó originariamente, maestro o sabio, ésta escuela filosófica afirmaba que el hombre no es naturalmente justo y que la justicia es el resultado de un esfuerzo, y que se logra mediante la ejercitación y la educación”².

De modo que los sofistas hicieron de la educación y la enseñanza una actividad remunerada y ante todo una profesión sistemática.

Los primeros en estudiar la conducta humana fueron los griegos, como ya se dijo, quienes en el Siglo VI a.C., habían reducido las especulaciones primitivas a una especie de orden o sistema y lo habían integrado en un cuerpo general de sabiduría llamado filosofía. Después del periodo de especulación sobre la estructura del universo, empezaron los días de los sofistas y de Sócrates a finales del siglo VI, que dirigieron su insaciable curiosidad hacia sí mismos, hacia la vida humana y la sociedad, surgiendo así la ética³.

Según Peter Singer⁴ la ética procede principalmente de los griegos y de Hobbes⁵ quien establece que “la ética es simplemente un mecanismo de la prudencia egoísta; su mito de origen es el contrato social. El Estado pre-ético es un estado de soledad y la catástrofe primitiva tuvo lugar cuando las personas comenzaron a reunirse. Tan pronto se reunieron, el conflicto fue

² DURANT, Will. “Historia de la filosofía”. Editorial Simon and Schuster. traducido por Gil Joaquín. Editorial Bosch. New York, New York, Estados Unidos de América. 1957. págs. 23-33.

³ JUNTA DE ANDALUCIA. “Breve Historia de la Ética y de la Teorías Políticas”. en versión electrónica disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/averroes/ies.../HISTORIAETICA.pdf>, sitio consultado el 12 de diciembre del año 2014.

⁴ SINGER, Peter. “Compendio de Ética”. Primera Edición. Alianza Editorial. Madrid, España. 1995. Págs. 29-41.

⁵ HOBBS, Thomas. “El Leviatán” (1651). traducción de M. Sánchez Sarto. Primera Parte, cap. 13. Editorial Sarpe. Primera edición. Madrid, España. 1983. pág. 64.

inevitable y el estado de naturaleza fue entonces, según expresa Hobbes, "una guerra de todos contra todos" aun si, como insistió Rousseau⁶, de hecho no habían sido hostiles unos con otros antes de chocar entre sí.

La propia supervivencia, y más aún el orden social, sólo resultaron posibles mediante la formación de normas estipuladas mediante un trato a regañadientes (por supuesto este relato solía considerarse algo simbólico, y no una historia real)."

La ética es una rama de la filosofía cuyo objeto de estudio se centra en la moral como una virtud del ser humano, que se relaciona con deberes que tiene como ciudadano de una sociedad determinada, y por la cual puede alcanzar un estado de armonía y felicidad en relación a su espacio y al conjunto de individuos con los cuales lo comparte⁷.

En el origen, la ética aparece subordinada a la política (ética individual⁸ y ética social⁹). La ética individual o privada trata de las normas propias, de las acciones de un ser humano cuyos efectos directos recaen sobre sí mismo y

⁶ ROUSSEAU, Juan Jacobo. "El contrato social"; Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres. Alianza Editorial. Madrid, España. 1982. Pág. 43.

⁷ WERNER Schöllgen. "La Ética Concreta". Segunda. Edición. Editorial Biblioteca Herder. Barcelona, España. 1964. pág. 315.

⁸ La ética individual determina la forma de actuar correcta o incorrecta del individuo, y sus efectos recaen sobre sí mismo y no afectan a los demás. Pero así como todos perciben las cosas de forma diferente, muchas veces, lo que es bueno para uno no necesariamente lo es para otro. El ser humano no es una isla, forma parte de una sociedad, por lo tanto depende de otros, por lo que existen ciertos comportamientos o normas que todos deben acatar para lograr una convivencia pacífica. Tomado de: CAPELLA, Francisco. "Ética Individual y Social". Edición Digital. Madrid, España. 2008. Pág. 2. Disponible en edición electrónica: <http://es.scribd.com/doc/60159054/Etica-individual-y-social#scribd>. Sitio consultado el: 15 de mayo de 2015.

⁹ Se refiere a la manera como se maneja una persona en sociedad y con las personas y culturas con quienes interacciona a través de la vida. Si bien la ética social tiene como base la moral individual, la ética social se centra más en el comportamiento apropiado de las personas como un todo, más que un comportamiento individual. Tomado de: CAPELLA, Francisco. "Ética Individual y Social". Obra citada. Pág. 2.

sus posesiones, no afectando a los demás¹⁰. La ética individual permite todo y no obliga a nada, toda acción o inacción de un individuo cuyos efectos recaen exclusivamente sobre su propiedad es legítima. Cada individuo puede asumir las normas personales de comportamiento que considere adecuadas para alcanzar la felicidad.

Al contrario, la ética social tiene que ver con el origen de la moral, que es social, ya que las normas morales, cuya función es regular la conducta de los individuos y sus relaciones, derivan de la sociedad, que intenta así garantizar su supervivencia¹¹. El hombre es un ser social, pues su vida se desarrolla dentro de la sociedad a la que pertenece, la cual le enseña todo lo que necesita para vivir y detalla los valores para gobernar su vida. Se dice, pues, que una sociedad hace moralmente al hombre en tanto que los individuos no crean su moral a partir de la nada ni escogen sus normas morales con total libertad, sino que todo individuo se educa bajo la influencia del modelo de conducta que prevalece en su sociedad.

En efecto, el hombre griego de la época sentía la polis como inmediatamente encaminada en la naturaleza. Para el filósofo Aristóteles, la moral forma parte de la ciencia de la política porque la vida individual solo puede cumplirse dentro de la polis y determinada por ella; incluso eleva la polis a la calidad de divino. En la doctrina aristotélica el fin de la ética y de la política son idénticos: La felicidad, que como "bien autosuficiente" no es un bien más entre otros, ni componente de algún estado de cosas. La felicidad es la suprema justificación de la vida del hombre.

¹⁰ STOB, Enrique. "Reflexiones éticas". Ensayos sobre temas morales. Editorial rand rapidis tells. Madrid, España. 1982. Pág. 10.

¹¹ REINHOLD, Niebuhr. "El hombre moral y la sociedad inmoral". Un estudio sobre ética y política. "La inmoralidad de las naciones", en *El hombre moral y la sociedad inmoral. Un estudio sobre ética y política*. Ediciones Siglo Veinte. Buenos Aires, Argentina. 1966. Pág. 9.

Platón en su obra la República,¹² establecía que era la polis y no el individuo el sujeto de la moral, es decir planteaba que la virtud no puede ser alcanzada por el hombre sino que el Estado lo debe orientar hacia fines morales (no por medio de la dialéctica sino por la persuasión).

La ética de Kant¹³ es de un individualismo radical, pues no presupone exigencias transpersonales sino que busca el deber de perfección propia. Señalaba que "Nunca puede ser un deber para la persona humana el cumplir la perfección de los otros". Kant sustituye la moral del bien y de la felicidad por una moral del puro deber y de la conciencia individual.

Para Hegel el espíritu subjetivo una vez en libertad de su vinculación a la vida natural, se realiza como espíritu objetivo en tres momentos: I) Derecho, ya que la libertad se realiza hacia afuera; II) moralidad, es decir, el bien se realiza en el mundo; y la III) eticidad, que se realiza a su vez en tres momentos: a) Familia, b) Sociedad y c) Estado, siendo éste último según él, el sujeto supremo de la eticidad, aunque probablemente haya querido decir que el Estado "es" sujeto de eticidad, Estado de justicia, Estado ético¹⁴.

El origen de la ética al parecer y en consonancia con los diferentes autores se podría establecer de manera apresurada que se encuentra subordinado al devenir de la política, tanto la individual como la social, pero la ética social está por sobre la ética individual ya que la ética individual se abre a la ética social porque ella la determina.

¹²PLATÓN. "La República". Traducido por Sánchez Pacheco. Editorial Gredos S.A. Madrid, España. 1988. Pág. 220.

¹³KANT, I. "Conferencias sobre Ética". Traducido por L.Infield (Londres: Methuen, 1930). Traducido al español por *Lecciones de Ética*. Editorial Crítica. Barcelona, España. 1982. Pág. 239.

¹⁴HEGEL, G.W.F. "Filosofía del derecho". traducido por Knox (Oxford: Clarendon Press, 1942). Traducción en español *Filosofía del Derecho*. Editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM). México D.F. 1975. Pág. 167.

El objeto material de la ética son los actos humanos (desde el punto de vista del bien), libres y deliberados, debido a que determinan el carácter (modo de ser adquirido por hábito y por lo tanto determinantes de nuestras vidas). Santo Tomás de Aquino, en su obra la Suma Teológica¹⁵ distingue los actos de voluntad respecto al fin y los respecto a los medios, aquellos que son por decisión de los medios, o de consejo o deliberación, complacencia o deleite o por razón o voluntad. Estos actos, sin embargo serán válidos cuando la voluntad proceda reflexivamente.

El valor se define como aquello que es apetecible, amable, digno de aprobación, de admiración o útil para un fin determinado¹⁶.

La ética del valor tiene una raíz neokantiana (el deber como fin en sí mismo) y fenomenológica (considera la experiencia moral como intuición emocional y material de los valores).

La ética tiene que ver con el hacer de las personas, con las buenas elecciones, con el lograr entrañar en el ser humano un carácter que permita la convivencia libre, dando como resultado el buen uso de la libertad que todos como derecho tienen. Dentro de esta perspectiva es aceptado por todos la definición de ética que la establece como “el conjunto de instituciones y concepciones de las que se valen distintos grupos humanos e individuos para identificar lo que está bien y lo que está mal, lo que se debe hacer y lo que se debe evitar¹⁷.”

¹⁵ DE AQUINO, Santo Tomás. “Suma Teológica” de texto latino de la edición crítica leonina; traducción, tomo IV; tratado de las bienaventuranzas y de los actos humanos. biblioteca de autores cristianos. Madrid, España. Pág. 340.

¹⁶ MOLIÉRAC, J. “Iniciación a la abogacía”. Traducción de Pablo Macedo, 4ª edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1997. Pág. 86.

¹⁷ MENDIETA, Manuel Villora. “Curso de Ética Administrativa: Ética Pública y Corrupción”. Editoriales Tecnos. Madrid, España. 2000. Pág. 132.

Lo que dio como resultado que pueda ser tomada como una formulación de normas prácticas de conducta, según las cuales el hombre debe ordenar su comportamiento para obtener la perfección es decir, “el máximo desarrollo de todo su ser, de toda su naturaleza, costumbres morales y los actos humanos a la luz de la razón natural.

En forma moral puede considerarse como los deberes que la sociedad impone; mientras que la ética representaría los principios morales que sustentan esos deberes.

1.2. PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA ÉTICA

La ética ha tenido asidero en muchas partes de la historia del ser humano, ya que desde que los hombres viven en comunidad, la regulación moral ha sido necesaria para el bienestar colectivo. Las grandes civilizaciones clásicas, egipcia y sumeria, desarrollaron éticas no sistematizadas, cuyas máximas y preceptos eran impuestos por líderes seculares, y estaban mezclados con una religión estricta que afectaba a la conducta de cada egipcio o de cada sumerio. En la China clásica, las máximas de Confucio fueron aceptadas como código moral. Los filósofos griegos, desde el siglo VI a.C. en adelante, teorizaron mucho sobre la conducta moral, lo que llevó al posterior desarrollo de la ética como una filosofía¹⁸.

Normalmente todos los libros de ética y moral empiezan hablando de los "Griegos". Los griegos¹⁹ fueron el primer pueblo que desarrolló una reflexión sistemática sobre la mayoría de las cosas que abarcaba su experiencia.

¹⁸ ARELLANO García, Carlos. “Manual del abogado”, 5ª edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1997. Pág. 255.

¹⁹SINGER, Peter. “Compendio de Ética”. Capítulo I. Alianza Editorial. Madrid, España. 1995. Pág. 98.

Pero eso no indica que el hombre no se haya preocupado de su conducta en épocas anteriores.

Hasta la llegada de los griegos, los problemas teóricos eran resueltos a través de una orientación mítica. Los dioses dieron una "razonable" respuesta a problemas muy básicos y por lo tanto se proporcionaban respuestas demasiado lentas. Ya que existían interrogantes que se debían de explicar cómo la muerte, la enfermedad, el trabajo, el sexo, la comida, las relaciones de obediencia, entre otras.

La ética nace con el pensamiento griego y evoluciona a partir de diferentes doctrinas y teorías éticas, que corresponden a determinados periodos de tiempo, siendo estos los siguientes²⁰:

Período cosmológico, llamado también período de los filósofos presocráticos: es el primer periodo de la filosofía occidental que comienza por el siglo VI a. C., quienes tenían como objetivo encontrar la naturaleza, origen y causa de la realidad o cosmos, y a través de este interés sientan las bases de las explicaciones filosóficas de los siguientes períodos donde centran sus reflexiones en la ética, la política, las leyes y la sociedad.

Período antropológico: este periodo se diferencia del anterior por que el objeto de su atención y reflexión no era la naturaleza o (cosmos) sino la sociedad, el hombre.

1.3. GENERALIDADES Y DESARROLLO DE LA ÉTICA

Para darle una introducción al estudio de la ética es ineludible reconocer que los seres humanos son seres sociables, el hecho de ser seres sociables nos obliga a vivir juntos y a intentar superar el inevitable conflicto que toda

²⁰ TERÁN, Juan Manuel. "Filosofía del Derecho", 6ª edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1974. Pág. 65.

convivencia genera y es en los prolegómenos de la historia, la ética ha estado vinculada a los asuntos de gobierno, tanto en la formación de los gobernantes como en la práctica política, al realizar acciones acompañadas de valores que benefician a los gobernados, es así como surge la ética aplicada a los funcionarios de la administración pública y se le denomina ética pública, es así que el autor, Oscar Bautista, la define como “el conjunto de principios que norman los pensamientos, las acciones y las conductas humanas, que orientan al correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas”.²¹

La ética, constituye un instrumento de la modernización administrativa, pues se mueve entre la frontera de la Ley y el Derecho, ya que se puede encontrar una marcada referencia de valores objetivos, que trascienden a la persona, permitiendo que se describan el comportamiento de los individuos, supone la existencia y trascendencia de valores que van más allá del Derecho el cual no es suficiente; los perjuicios de lo que no es conforme a los cánones de la buena administración, por ello, Rodríguez Arana, concluye, que la ética pública refuerza las condiciones de credibilidad en la propia administración pública y en sus agentes.²²

La ética constituye un componente esencial en la nueva dimensión de la función pública, en esa misma línea de pensamiento y basado en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción²³ que establece en los números 1, 2 y 6 de su artículo 8.1., con el objeto de

²¹ BAUTISTA, Oscar. “la Ética en la Gestión Pública”. versión en línea disponible en: <http://www.ucm.es/centro/cont/descargas/documento/17466.pdf>. Pág. 3. Sitio consultado el 23 de marzo de 2014.

²² RODRÍGUEZ ARANA MUÑOS, Jaime. “Ética en la Administración Pública”, versión en línea: <http://info.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa1/20s.pdf>. Pág. 17. Sitio consultado el 30 de abril de 2014.

²³ El Salvador ratificó la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción 20 de mayo de 2004 (D.L. N° 325, 20 de mayo de 2004, publicado en el D.O. N° 119, Tomo 363, 28 de junio de 2004).

combatir la corrupción de cada Estado parte, de conformidad a los principios fundamentales de su ordenamiento Jurídico, promoverá entre otras cosas, la integridad, honestidad y responsabilidad entre sus funcionarios públicos, en consecuencia, cada Estado parte procurara aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conductas para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.²⁴

El profesor, Rodríguez Arana,²⁵ considera que si a alguien se le puede exigir un plus especial de calidad humana, es a los funcionarios, pues gozan de una serie de potestades que no tiene el sector privado y por otra, porque la gestión de intereses colectivos es una de las actividades más importantes del horizonte profesional.

Una de las exigencias de la sociedad, sobre todo en estos tiempos de cambios, es la atención que está debe recibir de su gobierno, dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad política y de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos, sin embargo, en distintos países la satisfacción de estas demandas no se ha cumplido, entre otras causas, debido a que algunas instituciones públicas tienen una serie de vicios o falencias que impiden realizar con eficiencia su funcionamiento y operación.

En la época actual, es común que los funcionarios prevaleciéndose del cargo que pavonean utilicen fondos públicos para los objetivos no establecidos, propósitos diferentes a los que se manifestaron al momento de señalar su destino. Es por ello que lo que el profesor Rodríguez Arana, expresa, que es

²⁴ Resolución del Tribunal de Ética Gubernamental, exp. 24, TEG 2010, 35-D-12; proveída a las ocho horas y quince minutos del día 22/01/2014; caso Carlos Atilio Melgar, Inspector de construcción del área de ordenamiento territorial del Distrito V de la Alcaldía Municipal de San Salvador, contra ciudadano con nombre reservado.

²⁵ RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime. Obra citada. Pág. 18.

fundamental la existencia de una vigilancia ciudadana, que puede influir en la efectividad de las funciones públicas del individuo que exhibe un cargo lleno de privilegios, que por la vía legal son sustentable en códigos o normas escritas que amparan sus actuaciones, pero que también, frenan toda clase de mala practicidad, que se pueda pretender ingresar a todo el haber de la administración pública y con ello desnaturalizar toda la ética con la que deben ejercer sus funciones Constitucionales y legales.

Además, es importante acentuar que todo funcionario que promueva una gestión distan de las normas éticas, da paso al actuar de las instituciones competentes en la materia y se abre una brecha entre el incumplimiento de sus funciones versus las amonestaciones que trae aparejado ese comportamiento disimila la honradez e integridad, que se promueve en lo más profundo de la ética pública como eje primordial de crecimiento y desarrollo de toda Nación a nivel de cualquier Continente, activando así a las instituciones que son gendarmes de toda la aplicación ética de estos tiempos, despojando de su investidura a este mal servidor y sustituyendo esa mala acción por un buen equilibrio ético institucional.

Menciona Pereira Mello²⁶, que a la hora de explicar la aparición y proliferación de flagelos como el fraude y la corrupción administrativos, muchos son los motivos que se esbozan intentando entender las causas de estos fenómenos que influenciados por la globalización, no distinguiendo forma de gobierno, ni toma en cuenta la organización social en la que se instala.²⁷ Son fenómenos que irrumpen campantemente las realidades, afectando la credibilidad del ciudadano en las instituciones, perjudicando el

²⁶ RODRÍGUEZ PEREIRA MELLO, Jorge. "Ética Pública y Actividad de Control". Revista: "Tribuna del Abogado". (Publicación del Colegio de Abogados del Uruguay).Nº 176. Montevideo, Uruguay. enero- febrero 2012. Pág. 10.

²⁷ SAVATER, FERNANDO citado Por Jorge Rodríguez, PEREIRA MELLO Artículo: "Ética Pública y Actividad de Control" en Revista: Tribuna del Abogado. (Publicación del Colegio de Abogados del Uruguay). Montevideo, Uruguay. Enero/Febrero 2012. Pág. 8.

erario público y facilitando una inclinación, casi obligada a priorizar el control que pueda ejercer el Estado sobre los funcionarios.

Un buen desempeño en la prestación de los servicios públicos, con calidad y eficiencia, ayudara a recuperar la credibilidad y el reconocimiento perdidos por la ciudadanía. Cada servicio público es llevado a través del servidor público, elemento humano fundamental para el buen uso, manejo y funcionamiento de las instituciones. El personal que labora en ellas, facilita el normal desempeño de la institucional para integrarse y desarrollarse en ella, en beneficio de la administración Gubernamental.

Naessens Hilda, indica que la ética, aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los servidores públicos, que están orientadas al bien común. La ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y de sus instituciones.²⁸

Suarez Seijo²⁹, expresa que las consideraciones éticas en la función pública tienen una importancia creciente, pues no se puede olvidar que el oficio público supone una tarea de servicio a los demás, no un servicio personal. La ética pública, en una primera aproximación, estudia el comportamiento de los funcionarios en orden a la finalidad del servicio público, que es inherente. En virtud de ello, se considera práctica, porque ocupa fundamentalmente de

²⁸NAESSENS, Hilda. "Ética Pública y Transparencia", versión disponible en línea:http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/PDF/AT15_Naessens.pdf. sitio visitado el 25 de junio de 2014.

²⁹SUAREZ, Seijo. "LA GESTIÓN ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: BASE FUNDAMENTAL PARA LA GERENCIA ÉTICA DEL DESARROLLO". Versión disponible en línea:<http://publicaciones.urbe.edu/index.php/cicag/article/view/540/1298>. Sitio visitado el 14 de febrero de 2016.

la conducta libre del hombre que desempeña un cargo público, proporcionándole normas y criterios necesarios para actuar bien. Rodríguez Mello dice, es por ello, que una administración pública transparente, que promocióne el bien común, brindando un servicio de calidad que favorezca el control social, sus procedimientos, es el nuevo paradigma a seguir.³⁰

Cuando la ética se aplica y se pone en práctica en el servicio público se denomina ética pública, también llamada ética para la política y la administración pública. La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña un puesto público.³¹

Esta disciplina ofrece al servidor público un conocimiento que lo lleva a actuar de una determinada manera en cada situación, ofreciendo auxilio con respecto a la elección de las diversas situaciones que son convenientes o no para la colectividad. Establece los criterios que deben tener en cuenta todo servidor público para llevar a cabo sus funciones con el fin de lograr un bien para la comunidad.

1.3.1. EVOLUCIÓN DE LA ÉTICA EN EL MUNDO³²

Los seres humanos se caracterizan por poseer una conciencia que les indica que hay que mejorar cada día, la cual es denominado conciencia moral, en contraste, la filosofía moral o ética descifra y analizan las razones de la existencia de la moral. Ambas intentan forjar el carácter de las personas el cual está constituido por dos elementos principales: la justicia y la felicidad; ya que a lo largo de la vida las personas se ven en la necesidad de tomar

³⁰ PEREIRA MELLO, Jorge Rodríguez. Obra citada. Pág. 24.

³¹ BAUTISTA Oscar Diego. "Ética Pública y buen Gobierno". versión en línea disponible en: <http://www.ucm.es/centro/cont/descargas/documento/17466.pdf>. Pág. 23. sitio consultado el 30 de abril de 2014. sitio visitado el 27 de junio de 2014.

³² CORTINA, A. "Viabilidad de la ética en el mundo actual". Universidad Iberoamericana de Puebla; Puebla, México. 2014. Pág. 97.

decisiones basadas en valores y justificando nuestras elecciones para poder ser responsables de ellas.

La aplicación de la ética se ve gravemente afectada por la situación del mundo actual, ya que implica una serie de riesgos que no todos los países están dispuestos a enfrentar o combatir aunque la mayoría de los países se presentan como países éticos, es sabido que la realidad es que sólo lo son de palabra para obtener reconocimientos de diferentes instituciones como la ONU, pero al momento de analizar la forma de vida de los ciudadanos, la situación laboral o educativa se percata que existe una gran cantidad de incongruencias que no pueden ser solucionadas a menos que se logre un verdadero equilibrio entre la actuación de los sectores económico, político y social.

Una fundamentación universal de la ética empieza su argumentación manifestando su necesidad perentoria. En primer lugar la mundialización de los vínculos humanos exigiría un criterio para orientar la praxis por encima o más allá de las diversas tradiciones humanas. Las acciones de los seres humanos hoy tienen un alcance mundial y sin embargo los problemas mundiales que produce esta acción (miseria, exclusión, violencia, movimientos migratorios, crisis ecológica.) no se suelen plantear en términos de justicia y moralidad pública, sino que se relegan a la solidaridad, y al campo de la moral privada. La moral puebla el ámbito cercano, y el del Estado, pero los problemas que se alojan en el ámbito mundial y que llegan hasta a amenazar la existencia de toda la humanidad se dejan al arbitrio del poder. La acción humana sigue orientándose desde el interior de cada tradición dejándose como moralmente discrecional lo que queda más allá de ella. Cuando la desgracia, el hambre o la miseria afectan al extraño o al extranjero parece que no tenga tanto que ver con las personas. La moral

sujeta al ámbito cultural nos permite impulsar esta sensibilidad distinta según se trate de fenómenos de la propia cultura o de fenómenos de la cultura del extranjero.

En definitiva si hoy nuestra acción exige una responsabilidad universal, sería indispensable un universalismo ético que no se dejara cegar por la presión de las circunstancias particulares del grupo o nación. En segundo lugar sería necesario un discurso independiente de cada tradición y accesible para cualquiera porque aunque pudiera haber costumbres compartidas por todas o la mayoría de las tradiciones (por ejemplo el dominio de los varones) eso no significa que sean necesariamente legítimas desde un punto de vista ético, y en tercer lugar, una ética mundial sería indispensable para orientar las posibilidades que nos abre nuestra civilización científico-técnica: la manipulación genética, el inicio y el fin de la vida, la fecundación artificial, la informática y otros, sobre las cuales las tradiciones culturales de la humanidad nos dicen relativamente poco.

Por otro lado, se abandonando el refugio de la tradición y de la naturaleza se identifica al discurso científico-técnico pensando que únicamente este discurso es efectivamente universalizable se encuentra con que muchos de los graves problemas que azotan a la humanidad (amenazas nucleares, armas bacteriológicas, contaminación y deforestación) son producidos por una civilización científico-técnica. Es más, si las posibilidades científico-técnicas actuales alcanzaran a todos y se hiciera de ellas el mismo uso que en los países ricos el sistema ecológico no lo soportaría. Es evidente que aunque no haya vuelta atrás en la técnica y pese a que estos mismos problemas requieren una solución técnica, la dinámica científico-técnica, sin una orientación ética, nos puede conducir fácilmente a diversos escenarios catastróficos. Se visualiza ciertamente pues con una universalidad de facto vertebrada con una racionalidad científica mundial en lo político y lo social y

una ética relegada a la esfera de lo privado que abandona al poder ámbitos decisivos del actuar humano.

1.3.2. EXPANSIÓN DE LA ÉTICA EN AMÉRICA

El desarrollo de la ética en los Estados Latinoamericanos frente al actual modelo de globalización debe permitir a los habitantes de la América Latina reencausar sus prácticas sociales.

Sin lugar a dudas, este continente representa nuevamente hoy una de las periferias de un modelo impuesto, marcando al mismo tiempo uno de los límites por los que la globalización puede definirse a sí misma. Por ello importa insistir en mantener vigente los análisis críticos de la situación pese a que el ámbito teórico no sea el espacio suficiente para la acción transformadora.

Quizás el punto de partida adecuado para retomar la discusión de este viejo tema, consiste en plantear una práctica social viable para el logro de una convivencia humana sustentada en la relación hombre-medio y en una ética del trabajo y de la producción. En la actualidad, los habitantes de América Latina tienen claro que el modelo globalizador es un modelo de mercado que condiciona la cultura y las prácticas sociales, los proyectos políticos y las propuestas de desarrollo. Esto no puede ya tomarnos por sorpresa.

Para este modelo que tiene una larga historia de imposiciones y de aceptaciones, todo lo que realiza el hombre es finalmente un producto competitivo que tiene un precio cotizante según los intereses de un mercado externo que secunda el valor real de las producciones locales. Producciones que en muchos casos se logran pese al intento neutralizante de limitantes culturales, políticas, económicas, históricas, educativas, geográficas y ambientales. La globalización emerge entre nosotros como resultado del desarrollo histórico de un modelo productivo en el que el capital se impone

frente a la capacidad y a las posibilidades de trabajo. Alguna vez un Papa afirmó que en el transcurso de las estructuras socioculturales “la materia sale ennoblecida de la fábrica, y los trabajadores envilecidos”³³. Esta idea, que fue el eje del pensamiento social de las primeras décadas del siglo XX frente al auge de la industrialización, se mantiene intacto en nuestros días constituyendo el núcleo de una problemática íntimamente sentida pero no lo suficientemente manifiesta que exige respuestas para los argumentos éticos y en cuáles de sus principios se sustenta la descalificación del hombre y de las sociedades en tanto y en cuanto sujetos sociales de la producción.

Esta descalificación que tiene que ver con problemas de autoestima, de conciencia participativa y de opciones de desarrollo es realmente fuerte en los países de América Latina, ya que en ellos se vienen repitiendo prácticas socioculturales descontextualizadas que se desentienden de la naturaleza identitaria de las demandas que reclaman la vigencia de una calidad de vida meritoria para el hombre.

Calidad de vida y proyecto de desarrollo sustentable que exige la claridad y el compromiso de un enfoque ético superador de las tradicionales posturas esquizoides para las que lo admisible o lo no admisible “en el camino del desarrollo” tiene una lectura diferente según el hemisferio que la sustenta.

Por supuesto, los valores históricos de la ética y de la ética social siempre se han enunciado como valores universales en cualquier lugar del planeta. El hombre como sujeto de libre voluntad y dueño de una razón crítica fue siempre el agente deseado para la ejecución de conductas solidarias que se presentaron como imperativos del modernismo. Sin embargo en nuestro continente, el sujeto de la acción nunca fue libre ni a todos se les concedió la oportunidad de construir una razón crítica, porque la libertad y el criticismo

³³ WEIL, Simone. “Razones del existir”. Editorial Sudamericana; Buenos Aires, Argentina. 2000. Pág. 49.

sólo se logran mediante una educación integral que contemple y contenga a todos los niveles sociales.

En realidad, el ejercicio crítico de la razón debe partir de un conocimiento y de una legitimación compartida de una realidad para la que se actúa con libertad defendiendo el arraigo, afincamientos y posesiones. Y es bien sabido, al menos lo es en Argentina, que los contenidos educativos científicos y culturales estuvieron condicionados por un positivismo europeo bastante ajeno a la realidad nacional. Bastaría con citar como ejemplo la política educativa de la generación del 80 que justificó el exterminio de la población autóctona y su sustitución por las corrientes inmigratorias; y los excelentes argumentos por los que Adriana Puigros³⁴ afirma que en Argentina el concepto de “escuela pública” nunca fue equivalente al de “educación popular”.

Por lo tanto si el proceso de industrialización de las sociedades “desarrolladas” puso en evidencia en el contexto mundial el enfrentamiento producción/humanización, este enfrentamiento dejó al descubierto además, en las sociedades “subdesarrolladas”, ausencias y carencias propias e identitarias como lo son la falta de independencia económica, la ausencia de libertades creadoras, y la desigualdad de oportunidades para el acceso a una educación de equidad social. Por ello, antes de plantear las posibilidades reales de una ética acorde a este fin de siglo es necesario partir de una clara definición de nuestras propuestas históricas, porque las limitantes que emergieron de los modelos mundiales que se nos impusieron, hoy son claras y deben ser asumidas. América Latina enfrenta al siglo XXI³⁵ con sus

³⁴ CASTRO GÓMEZ, Santiago. “Teorías sin disciplinas: Latinoamericanismo poscolonialidad y globalización en debate”. Edición Santiago Castro Gómez y Eduardo Mendieta. Editorial Porrúa. Mexico, D.F. 1998. Pág. 76.

³⁵ DUSSEL, Enrique. “Política de la Liberación”: Historia mundial y crítica. Editorial Trotta. Madrid, España. 1985. Pág. 35.

posibilidades coartadas por una economía dependiente, y por agentes sociales condicionados por las urgencias de un salario mínimo de sobrevivencia. Porque en estas condiciones los principios universales de la ética moderna, son prácticamente inviables. En primera instancia porque el hombre no es libre. Está condicionado por la economía de mercado, que en su afán globalizador desarraiga al sujeto de valores de pertenencia por los cuales podría justificar el pensar en un futuro de desarrollo según sus propias elecciones. En segundo lugar, porque este ámbito de competitividad que se ha acelerado con el correr de los tiempos, le impone los cupos “de las minorías capacitadas”.

La modernidad en los países exige que se tenga como sustento la ética protestante³⁶, particularmente bajo su esfera extensa. El ahorro, el trabajo, la prosperidad material, sustentados en la ética de la responsabilidad, eran signos de la salvación individual. La modernidad se asienta en la secularización de la vida y la primacía de la racionalidad instrumental.

Es claro que el ingreso al siglo XXI pone de manifiesto la presencia de una realidad compleja y reticular. Los proyectos del modernismo han perdido vigencia ante una perspectiva sistémica que acentúa la importancia de las relaciones y de los “vasos comunicantes”.

1.3.3. TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA ÉTICA EN EL SALVADOR

Como primer antecedente de una normativa con relación a la ética se tiene, la Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, emitida mediante Decreto Legislativo N° 2833 del 24 de Abril de 1959, Publicado en el Diario Oficial N° 87, Tomo N° 183, del 18 de Mayo de 1959. Que regula el procedimiento y sanciones a aquellos funcionarios

³⁶ WEBER, Max. “La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo”, Ediciones Orbis. 2da. Edición. Buenos Aires, Argentina. 1985. Pág. 76.

públicos que desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, adviertan un aumento de capital notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente. Le sigue: “Código de Ética del Servidor de la Corte de Cuentas de la República”.

El texto es una hermosa cartilla de principios, abarcando aún principios de eficiencia, efectividad, excelencia, economía, calidad de servicio, con escaso contenido jurídico; no contiene sanciones, aunque se refiere a la normativa aplicable en caso de incumplimiento.

Crea un Comité de Honor, institución ad-hoc integrada por tres personas nombradas por el Presidente de la Corte, para el conocimiento de las infracciones al Código³⁷. Después el “Reglamento interno de la Asamblea Legislativa”³⁸ el cual incluye un capítulo denominado “Ética Parlamentaria” (Arts.25 a 33), conteniendo deberes y prohibiciones para los diputados y crea un Comité de Ética Parlamentaria, que se integrará de conformidad a un protocolo de entendimiento que acordarán los grupos parlamentarios al inicio del período legislativo y por el cual se determinará también la integración de la Junta Directiva de la Asamblea.

Establece sanciones, procedimientos y recursos. Es la normativa de su tipo más novedosa que se ha emitido, pues contempla prescripciones de conducta que no estaban ya en otras leyes, aunque no todas se refieren a materia de probidad.

³⁷ El texto tiene fecha 8 de Marzo de 2001, pero no indica el tipo de instrumento (decreto, acuerdo y resolución.) por medio del que fue aprobado. Fue publicado en el D.O. N° 53, Tomo 350, 14 de Marzo de 2001.

³⁸FUSADES, “Boletín de Estudios Legales”, Legislación Salvadoreña en Materia de Fondos Públicos Tercera Parte, Boletín n° 67. Julio 2006 San Salvador, El Salvador. Pág 5. Version en línea disponible en: www.fusades.org/index.php?option=com_k2&view...id.., sitio consultado el 19 de junio de 2014.

LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL (2006).

La Ley de Ética Gubernamental³⁹ tiene por objeto normar y promover el desempeño ético en la función pública; salvaguardar el patrimonio del Estado; prevenir, detectar y sancionar la corrupción de aquellos servidores públicos que utilicen su cargo para enriquecerse ilícitamente o cometer otros actos de corrupción. Esta Ley fue emitida mediante Decreto Legislativo N° 1038, de fecha 27 de abril del año 2006, publicado en el Diario Oficial N° 90, Tomo N° 371, del 18 de mayo del año 2006, y entró en vigencia el 1 de julio del mismo año. Mediante esta normativa se creó al Tribunal de Ética Gubernamental como una estructura administrativa y posteriormente, en virtud de reforma, como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica y autonomía en lo técnico, económico y administrativo, siendo la institución rectora de la ética pública y estando integrada, además, por las Comisiones de Ética Gubernamental de las instituciones públicas.

Lo regulado en el artículo 10 de la Ley, el Tribunal de Ética Gubernamental es un cuerpo colegiado integrado por cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes, un Presidente electo por la Asamblea Legislativa; un miembro designado por el Presidente de la República; un miembro electo por la Corte Suprema de Justicia, un miembro designado por el Presidente de la Corte de Cuentas de la República y un miembro electo por los titulares del Ministerio Público. Duran cinco años en el cargo, pudiendo ser reelectos; ejercen sus funciones a tiempo completo y el cargo es incompatible con otro de la administración pública, las decisiones se toman por la mayoría de sus miembros y tiene su sede en la ciudad de San Salvador.

La Ley de Ética Gubernamental fue reformada el 1° de noviembre de 2006 a través del Decreto Legislativo N° 133, publicado en el Diario Oficial N° 233,

³⁹ANTECEDENTE DE LA LEY DE ETICA GUBERNAMENTAL. Versión en línea: <http://www.teg.gob.sv/institucional/antecedentes>. Sitio consultado el 14 de febrero de 2016

Tomo N° 373, del 29 de noviembre de 2006, en el cual se establecía el plazo para el nombramiento de los miembros propietarios y suplentes del Tribunal.

Posteriormente, por Decreto Legislativo N° 427, del 4 de octubre de 2007, publicado en el Diario Oficial N° 188, Tomo N° 377, del 10 de octubre de 2007, se le otorgó al Tribunal de Ética Gubernamental personería jurídica y autonomía en lo técnico, económico y administrativo; además, el 10 de julio de 2008, mediante Decreto Legislativo N° 675, publicado en el Diario Oficio N° 148, Tomo N° 380, del 12 de agosto de 2008, se reformó el art. 4, letra c) y el art. 6, letra k) de la Ley de Ética Gubernamental, por medio de los cuales se modificó el principio ético de la no discriminación y la prohibición ética de discriminación, con el propósito de adecuar el derecho a la igualdad, contemplado en el art. 3 de la Constitución de la República.

En cumplimiento de la letra i) del artículo 12 de la Ley, el Tribunal formuló y aprobó mediante Decreto N° 1 el Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental, el que ha sido publicado en el Diario Oficial N° 109, Tomo N° 379, del 12 de junio de 2008, vigente a partir del 21 del mismo mes y año.

Dicho Reglamento desarrolla la Ley de Ética Gubernamental y deroga el Reglamento para el Nombramiento de los Miembros Propietarios y Suplentes de las Comisiones de Ética Gubernamental, siendo posteriormente modificado por medio del Decreto N° 2 emitido por el Tribunal, el 8 de septiembre de 2008, publicado en el Diario Oficial N° 173, Tomo N° 380, del 17 de septiembre de 2008, el que reformó el art. 82 inciso 2° respectivo a actos los de comunicación, y el art. 83 inciso 2° concerniente a las formalidades de las notificaciones, con el fin de facilitar su cumplimiento.

De igual forma, en observancia a lo establecido en las letras f) y g) del art. 12 de la Ley de Ética Gubernamental, el Tribunal aprobó el 6 de mayo del 2009, mediante los Acuerdos 1 y 2, los “Mecanismos de Transparencia de la

Administración Pública y de la Publicidad de los Actos Administrativos” y las “Políticas de Uso Racional de los Recursos del Estado o del Municipio”, respectivamente, los cuales fueron publicados en el Diario Oficial N° 87, Tomo N° 383, del 14 de mayo del 2009.

LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL⁴⁰ (vigente)

La nueva Ley de Ética Gubernamental fue emitida por Decreto Legislativo N° 873 de fecha 13 de Octubre de 2011, publicado en el Diario Oficial N° 229, Tomo N° 393 y vigente a partir del 1 de Enero de 2012; derogando en su artículo 65 la Ley de Ética Gubernamental, emitida por Decreto Legislativo N° 1038 de fecha 27 de Abril del año 2006, publicada en el Diario Oficial N° 90, Tomo N° 371 de fecha 18 de Mayo del año 2006 y sus reformas posteriores. La Ley de Ética Gubernamental está compuesta por 10 Capítulos y un total de 66 artículos. En la época actual que está viviendo el país, es común que los funcionarios prevaleciéndose del cargo que ostentan, utilicen fondos públicos para los objetivos no establecidos para ello al momento de señalar su utilización; el manejo de los fondos públicos es un presupuesto fundamental de la legitimidad democrática y la eficiencia económica de los entes públicos.

El mal uso de los fondos públicos, se percibe como uno de los más graves problemas para el desarrollo económico y la consolidación democrática en nuestro país, su solución probablemente exige incidir en el punto de las instituciones de control del gasto. Es comúnmente aceptado que el control del manejo de los fondos públicos es un presupuesto esencial de la legitimidad democrática y la eficiencia económica de los gobiernos⁴¹. La

⁴⁰ D.L. N° 873, de fecha 25 de Noviembre de 2011; Publicado en el D. O N° 229, Tomo N° 393 y vigente a partir del 1 de enero de 2012.

⁴¹ GÓMEZ-GARCÍA, Carlos Fernando. "La Corrupción. Aspectos Éticos, Económicos, Políticos y Jurídicos". Prólogo de Jorge Francisco Malen Seña. Volumen 22, núm. 17. Universidad de la Sabana, Colombia. Colombia. 2008. Pág. 329.

rendición de cuentas es indisociable tanto en la democracia como en otros regímenes no democráticos.

No se trata de partir de un principio de sospecha de mala gestión de los fondos públicos⁴², que es contrario a lo que las Leyes suelen establecer, al menos en los países bajo un Estado de Derecho, sino de presumir que, inevitablemente, en todos los países se producen desviaciones en el manejo de estos recursos. Y nada permite pensar que en El Salvador no sea así, especialmente si se tiene en cuenta la percepción de la existencia de elevados índices de corrupción.

Además, es importante recalcar que los fondos públicos son parte fundamental en la esfera jurídica social de un Estado de Derecho, esto porque hay indicativos muy estrechos, por un lado la Ley de Ética Gubernamental que establece normas para controlar dicha actividad y evitar la fuga de esos capitales que son de uso público y que por ende debe haber una fiscalización minuciosa de los mismo apegadas a las reglas jurídicas.

Ya que la ética en nada está ausente del Estado. El poder del Estado es moral, no lo posee para hacer su voluntad, sino para bregar por el interés general, el bien público o el bien común, según la denominación que se prefiera para designar el fin de la acción estatal.

De tal manera el poder es benefactor, en cuanto el Estado aparece como un garante de la paz, un árbitro de las disputas y un gestor de bienes. Es decir, actúa en beneficio de otros, no para aventajar a los gobernantes sino al pueblo. En otros términos, la acción estatal es vicarial, está al servicio de sus súbditos. Lo cierto es, que la Ley de Ética Gubernamental presenta y señala un gran sin número de regulaciones éticas que se deben de cumplir para

⁴²FUSADES. Boletín N° 65; Departamento de Estudios Legales de FUSADES. Mayo de 2006; San Salvador; El Salvador. Pág. 3.

evitar por sí, que se llegue al extremo de que los funcionarios públicos se prevalezcan de su cargo, que repercuten en la población y en muchos motivos más que en esta investigación se dispone a indagar y a darles un tratamiento específico.

CONVENCIONES, TRATADOS Y DECLARACIONES RATIFICADOS POR EL SALVADOR

La Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada en Caracas, Venezuela, en marzo de 1996 y ratificada por El Salvador por D.L. N° 351, de 9 de julio de 1998, publicado en el D.O. N° 150, Tomo 340, de 17 de agosto de 1998. Constituye el primer instrumento jurídico internacional en este campo que reconoce la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de promover y facilitar la cooperación entre los Estados para combatirla.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, fue ratificado el 28 de junio de 2004 se publicó en el Diario Oficial número 119 del tomo 363 la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, junto al acuerdo número 84 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 27 de febrero de 2004 y el Decreto Legislativo número 325 del 20 de mayo del mismo año. Con esto El Salvador se convirtió en el primer país de América Latina en ratificar dicho tratado. El Tratado Marco de Seguridad en Centro América, suscrito en la ciudad de San Pedro Sula, Departamento de Cortés, república de Honduras, acuerdo ejecutivo n° 1508 aprobándolo y decreto legislativo n° 947, ratificándolo, por El Salvador Convención para combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales transnacionales., publicado en el D.O. N° 87, Tomo N° 383 del 14 de mayo de 2009.

1.4. GENERALIDADES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

De conformidad con el art.1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, se entiende por función pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada y 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. Esta misma definición está plasmada en la letra a) del art.3 de la LEG.

Para comprender a cabalidad la naturaleza de los actos administrativos, debe partirse del hecho que la actividad administrativa del Estado se rige por una serie de actuaciones, mediante las cuales se busca cumplir con sus fines primordiales, consagrados en el Art. 1 de la Constitución de la Republica de El Salvador. Cuando tales actuaciones consisten en actos que determinan situaciones jurídicas concretas se habla de acto administrativo.

La Sala de lo Constitucional ha sostenido que el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, destinada a producir efectos jurídicos individuales y concretos, en el cumplimiento de los fines del Estado; y se ha precisado que el mismo se caracteriza, básicamente y sin carácter taxativo, por los siguientes atributos: (a) el constituir una declaración, entendiendo por tal un proceso de exteriorización intelectual, no material, que toma para su expresión y comprensión datos simbólicos de lenguaje hablado o escrito y signos convencionales; (b) el de constituir una declaración unilateral, ya que la emanación y contenido de la declaración depende de un solo sujeto de Derecho: el Estado o ente público, excluyéndose, por consiguiente, del concepto de acto administrativo a los contratos, que tienen un régimen jurídico específico; (c) el de constituir una declaración emitida en ejercicio de la función material administrativa, comprendiéndose todos aquellos actos dictados en ejercicio de la función administrativa, sin importar

el órgano que actúa; (d) el de constituir una declaración que produce efectos jurídicos; y (e) el de constituir una declaración que produce efectos jurídicos en forma directa e inmediata, ya que tales efectos surgen del acto mismo y no dependen de la emanación de un acto posterior (Sobreseimiento en el proceso de amparo del 09/II/1999. Referencia: 224-98).

En la misma resolución, la Sala de lo Constitucional establece que dependiendo de la incidencia de los actos administrativos en la esfera jurídica de un particular, aquéllos pueden bifurcarse en actos favorables, cuando declaran, reconocen o amplían la esfera jurídica del particular; y actos desfavorables o de gravamen, cuando inciden privando o restringiendo derechos o intereses jurídicamente protegidos, o colocan al particular en situación de desventaja. (Resolución de fecha 3/02/2011, exp 54-TEG-2010)

Para considerar que un servidor público se encuentra en el desempeño de sus funciones, lo determinante es establecer si actúa en nombre y representación del Estado (Resolución de fecha 22/02/08, exp. 77-TEG-2007). A su vez, el ingreso a la carrera administrativa confiere a los servidores públicos ciertos derechos y deberes. En ese sentido, puede afirmarse que todas las personas que realizan una función pública están regidas por un mismo conjunto de derechos y obligaciones; o lo que es lo mismo, se encuentran sometidas a un único régimen de derechos y obligaciones. De ahí que, todos los servidores tengan iguales derechos y deberes, independientemente del cargo que ostenten al interior de la carrera administrativa. Es más, en lo que a derechos se refiere también tienen garantizado su ejercicio igualitario⁴³.

⁴³ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, República de El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Sentencia definitiva con referencia Ref. 19-2001 de fecha once de noviembre de dos mil tres considerando IV, numeral tres, Pag. 9.

En una sociedad tan compleja como lo es la actual, en donde las necesidades, son muchas, han rebasado los límites impuestos por la supervivencia, comer y vestir. Así se tiene que la educación por ser propia de un sector social privilegiado, hoy se ha convertido en un imperativo para la generalidad; lo mismo se puede decir de las comunicaciones, la sanidad pública y la distribución de energía eléctrica, solo por mencionar algunos elementos indispensables en nuestra época.

Las necesidades son satisfechas en la colectividad por un servicio correspondiente, que en ocasiones es prestado por un particular o un grupo de ellos, a cambio de una contraprestación o bien, es considerado como una labor específica que le compete exclusivamente al Estado, en su carácter de “administrador público”, encontrándonos en este caso ante un servicio público⁴⁴.

De ahí que los tratadistas tradicionalmente hayan partido de dos elementos para intentar definirlo: por un lado, el fin, consistente en la satisfacción de una necesidad considerada como colectiva y por otro, los medios de que se vale la sociedad para resolver esa necesidad, los cuales estriban en la organización creada por el Estado o bien en la concesión otorgada a los particulares para que la efectúen, desde luego, bajo el control y la vigilancia de éste. Existe una gran variedad de finalidades alcanzables mediante los servicios públicos⁴⁵, los que a su vez pueden ser tan diversos, sin embargo esto no siempre ha sido así ya que el pensamiento liberal del siglo pasado, aún vigente para unos pocos integrantes de nuestra sociedad, consideró que el papel del Estado en esta materia consistía en ocuparse de aquellas

⁴⁴ MARTÍNEZ, Morales Rafael I. “Derecho Administrativo”. 1° Curso, Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 2001. Pág. 269.

⁴⁵ MUÑOZ Machado, Santiago. “La formación de las instituciones públicas y su sometimiento al Derecho”. 1ª edición. Editorial lustel. Madrid, España. 2011. Pág.45.

necesidades colectivas que por sus características no podían ser satisfechas por los particulares, lo que justificaba la creación de los servicios públicos que se encargaran de subsanar tales necesidades; no existe además, la menor duda respecto de cuáles eran los límites de estos y cuales los de la actividad privada.

Esta corriente de opinión tienen tal arraigo, que ha llegado a sostenerse, incluso, como única justificación de la existencia del Estado: el otorgamiento de los servicios públicos. Por otra parte, la incursión del Estado en otras áreas que conforme a esta posición le estaban vedadas y el abandono en manos de los particulares de algunas actividades exclusivamente propias del Estado, trajo como consecuencia la reformulación de los criterios con cuyo concurso se pretendía definir al servicio público, lo que finalmente indujo a la adopción de dos criterios fundamentales, uno formal orgánico y otro material.

Conforme al primero, el servicio público se distinguirá en que la empresa abocada a otorgarlo es el Estado mismo o bien esta supervisada y controlada por él, mediante la aplicación de normas de derecho público; según el segundo criterio, para determinar si se sitúa frente a un servicio público atendiendo a la naturaleza misma de la actividad, cuya característica distintiva, principalmente será la satisfacción de una necesidad que efectivamente sea de índole colectiva. Sin embargo, la adopción de tales criterios no ha solucionado el problema, y a la fecha se continúan haciendo en la doctrina nuevos intentos por encontrar un concepto aplicable a todos los casos, el cual permita avanzar más en su estudio; toda vez que para unos especialistas la expresión servicio público ha ido comprendiendo una gran cantidad de actividades que por su disparidad dificultan la tarea de definirlo⁴⁶.

⁴⁶ MUÑOZ Machado, Santiago. Obra citada. Pág. 262

CAPITULO II

LA ÉTICA PÚBLICA, SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU DESARROLLO

SUMARIO: 2.1. Historia de la ética pública. 2.2. La ética pública. 2.2.1. Valores comunes para la ética pública y la administración pública contemporánea. 2.3. Ética pública y su relación con el servidor público. 2.4. Presupuestos esenciales para la consolidación ética en el perfil de un servidor público. 2.5. Principios éticos como soporte material de un buen servidor público. 2.6. Ética en la toma de decisiones dentro de la función pública. 2.7. La ética pública y la administración pública. 2.7.1. Sujetos de la ética pública en la administración pública. 2.7.2. La ética en el funcionario público. 2.8. La ética y su relación con el funcionario público de la Alcaldía de San Salvador.

2.1. HISTORIA DE LA ÉTICA PÚBLICA

La ética pública tiene sus orígenes en el desarrollo del ser humano en sociedad, como ya se dijo en párrafos anteriores; ya que como es ineludible reconocer que las personas somos seres sociales. El hecho de ser humanos sociales nos obliga a vivir juntos y a intentar superar el inevitable conflicto que toda convivencia genera. De ahí que se busquen reglas de conducta que permitan la necesaria armonía. Por ello, se plantea la pregunta de por qué los seres humanos deben someterse a normas que pueden frustrar los deseos e incluso, la propia concepción del bien, la primera respuesta sería por razones de prudencia, por consiguiente, no resulta ser una virtud junto a otras, sino que es el ejercicio como tal, la virtuosidad misma⁴⁷ .

Resulta muy preponderante recalcar que la ética pública la define Rodríguez Arana como: “La ciencia que trata la moralidad de los actos humanos que realizan los funcionarios públicos.”⁴⁸ También considerada

⁴⁷ CAMPS, Victoria. “Historia de la Ética”. Edición 1992 y 1999. Editorial Criticas, S.L. Barcelona, España. 2006. Pág. 7.

⁴⁸ RODRÍGUEZ, Arana. Obra citada. Pág. 65.

como un hacer colectivo. Puede ser tomado como un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano⁴⁹.

Vale la pena decir que dentro de esa definición están implicadas todas las esferas, como los ciudadanos individualmente hablando y también, las organizaciones e instituciones del Estado, entidades económicas y empresariales, ligadas también, las organizaciones y asociaciones cívicas, las actividades profesionales y la opinión pública.

Desde esa tónica, la sociedad se entendería como un sistema equitativo de cooperación social y de representantes racionales de los ciudadanos que eligen los términos de la cooperación sujetos a condiciones razonables, surgiendo de ahí el sistema de derechos fundamentales y libertades básicas de los seres humanos⁵⁰.

Puede decirse, entonces, que la ética en la administración pública como campo de estudio científico especializado tiene su origen en los Estados Unidos de América en la década de los años 70. Ese momento, se da un conjunto de científicos sociales que ofrecen una focalización directa al estudio de la ética en la función pública. Brindando así la oportunidad del surgimiento de nuevos artículos y libros que dedican sus textos a la problemática, de algo nuevo en ese momento, generándose por ello una teoría que allanara el camino al respecto⁵¹.

Cuando se habla de ética pública se refiere sencillamente a la ética aplicada y puesta en práctica en los asuntos de Gobierno. Es la ética aplicada en los

⁴⁹ MENDIETA, Manuel Villoria. Obra citada. Pág. 83.

⁵⁰ CARDERO, Jesús. "Ética y Sociedad". Primera edición. Editorial San Esteban. Salamanca España. 1981. Pág. 175.

⁵¹ MENDIETA, Manuel Villoria. Obra citada. Pág. 85.

servidores públicos, entendiendo por éstos aquéllas personas que ocupan un cargo público ya sea por elección, oposición u otra medio y que tienen una responsabilidad ante el Estado⁵².

Dichas responsabilidades se traducen en actos concretos orientados hacia el interés común y/o de la ciudadanía. La ética pública se refiere, entonces, a los actos humanos en tanto que son realizados por gobernantes y funcionarios públicos en el cumplimiento del deber.

Esta sección intentará mostrar aquéllos valores para el servicio público que señala la teoría política, así como aquéllos que existen en los Gobiernos y administraciones públicas contemporáneas.

La integridad en el ser humano orienta la conducta al tiempo que permite actuar de acuerdo a valores.

Es fundamental que los servidores públicos, entendiendo por éstos a aquellas personas que ocupan un cargo público y sirven al Estado (políticos, funcionarios y todos los que prestan sus servicios en las instituciones públicas), lleven a cabo un comportamiento noble al ocupar un cargo.

Cuando este personal posee probidad, ejecuta cada acción con fundamento en la recta razón y acompañándose de una escala de valores.

Una deliberación exhaustiva respecto a la manera de impedir que los individuos que ocupan cargos públicos, practiquen actitudes indebidas que conduce a la afirmación de que la causa inevitable de éstas es la decisión del individuo de comportarse de un modo correcto. Si el individuo ya ha decidido cometer un acto corrupto (el término “corrupción” inicialmente tiene su raíz etimológica en el latín rumpere que significa “romper, dividir, quebrar,

⁵² VÁSQUEZ SÁNCHEZ, Adolfo. “Ética”. Editorial Grijalbo. México D.F. 1998. Pág. 54.

quebrantar, violar, anular”⁵³; luego del mismo se derivó el término *corrumpere* que significa “alteración, desunión, descomposición, depravación”⁵⁴), planeará la manera de evadir las normas y los mecanismos de control.

En todo caso se encuentra en él, la decisión de actuar o frenarse. Y esto último puede lograrse gracias a la sensibilización, al desarrollo de la conciencia, a la madurez de juicio, resultado del establecimiento de unos principios internos y un dominio del carácter.

Son los principios y el carácter los que impiden o motivan a actuar a una persona, y la ética es la disciplina que los muestra. En el momento en que la ética es aplicada al ámbito público se denomina “Ética Pública” o “Ética para la política y la administración pública”.

2.2. LA ÉTICA PÚBLICA

La ética pública puede ser tomada de un punto de vista muy sencillo, pudiendo decir que cuando se habla de ética pública se habla de la ética aplicada y puesta en práctica en los asunto que tienen que ver con el actuar del gobierno, es decir la ética aplicada en los servidores públicos, entendiendo por éstos aquéllas personas que ocupan un cargo público ya sea por elección, oposición u otro medio, teniendo éstos una responsabilidad ante el Estado.

Dichas responsabilidades pueden ser traducidas en actos concretos que van orientados hacia el interés común de toda la ciudadanía, la ética pública puede decirse claramente que se refiere entonces a los actos humanos en tanto que son realizados por gobernantes y funcionarios públicos en el

⁵³ OSSORIO, Manuel y otros. “Enciclopedia Jurídica Omeba”. Tomo IV. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1956. Pág. 937.

⁵⁴ OSSORIO, Manuel. “Diccionario de Ciencias Jurídicas. Políticas y Sociales”. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires. Argentina. 1730. Pág. 179.

cumplimiento de sus deberes⁵⁵. La ética lleva consigo elementos que los ciudadanos comparten, sea cual sea su creencia religiosa, su relación familiar, su profesión, su oficio⁵⁶; elementos comunes que ayudan a la sociedad a vivir en armonía conforme a principios de justicia, libertad, igualdad y solidaridad a fin de hacer más satisfactoria la convivencia humana⁵⁷.

Para José Manuel Canales Aliende, en la administración pública, habría al menos tres perspectivas de la ética pública: a) su consideración como actividad social, que persigue un bien público; b) su aspecto organizativo, tomando en cuenta que es una organización, es un grupo humano compuesto por personas especialistas que trabajan juntos en una tarea común y; c) una cultura organizacional, o sólido grupo de creencias sobre las que se orienta la política y acciones⁵⁸.

La ética pública supondría a su vez, un hacer colectivo, labor compartida por todos los que pertenecen a una sociedad concreta. Con dicho quehacer, la sociedad y los individuos van generando pautas de conducta y un carácter que posibilita un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y de la libertad del ser humano mismo. La ética pública, en el contexto plural y complejo de las sociedades⁵⁹, modernas, sólo puede concebirse como una ética de mínimos, comprensiva de normas o pautas

⁵⁵ PIZARRO, Sara Elisa. "El INAP y la Formación de Elites Burocráticas Publicas Iberoamericanas un Enfoque Cuantitativo". Primera edición. Editorial Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, España. 2001. Pág. 128.

⁵⁶ BAUTISTA, Oscar Diego. "Ética Pública y Buen Gobierno". Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). Toluca. México. 2009. Pág. 31.

⁵⁷ HORTAL, Alonso Augusto. "Ética General de las Profesiones". Editorial Desclée. Madrid. España. 2002. Pág. 75.

⁵⁸ CANALES ALIENDE, José Manuel. "Lecciones de Administración y de Gestión Pública". Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante. España. 2002. Pág. 15.

⁵⁹ GALARZA, Napoleón Saltos. "Ética y Corrupción, estudio de casos"; informe final del proyecto "Ética y Corrupción"; proyecto responsabilidad/ Anti-corrupción en las Américas. Artes Gráficas Silva. Quito, Ecuador. 2010. Pág. 68.

vinculantes para todos y por ello, susceptibles de imponerse por vía coactiva, con independencia de las diferentes nociones de vida buena que cada cual sostenga. Dado el carácter vinculante y exigible de la misma ésta ha de fundamentarse en el más amplio consenso de la sociedad, razón por la cual el contenido de toda ética pública verá expresado o condensado en la norma constitucional por la que se rige la vida de toda comunidad política.

La ética pública por lo tanto, comprende el conjunto de valores del régimen democrático y su contenido mínimo puede identificarse con los principios o valores superiores proclamados por el ordenamiento constitucional, como son los expresados en la libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, los derechos inviolables que le son inherentes a la persona humana, ligado al libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás que son fundamento del orden político y de la paz social⁶⁰.

La preocupación por la ética pública es general, porque ella trae aparejada consigo una amplia gama de aspectos principales que conllevan a la regulación de la actividad que es propia del Estado, que lleva consigo un alto grado de legitimidad del régimen a la actuación del Gobierno⁶¹.

La ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los servidores públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de los miembros de la comunidad política⁶².

Es además un poderoso mecanismo de control de las arbitrariedades y antivalores practicados en el uso del poder público. Es un factor esencial

⁶⁰ GALARZA, Napoleón Saltos. Obra citada. Pág. 68.

⁶¹ NAESSENS, Hilda. "Ética Pública y Transparencia". Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. Pág. 2. versión en línea: http://www.halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/.../AT15_Naessens.pdf. sitio consultado el 20 de febrero de 2015.

⁶² BAUTISTA, Oscar Diego. Obra citada. Pág. 15.

para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones, a la vez que instrumento clave para elevar la calidad de la política y la gestión pública gracias a la conducta honesta, eficiente e íntegra de los servidores públicos.

La excelencia de los asuntos de la gestión pública se podrá alcanzar y mantener si se cuenta con servidores públicos con sólidos criterios de conducta ética. Todo individuo que participa de la función pública debe tener conciencia de que el servicio público se define como la acción del Gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado.

El servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con ella. Los políticos, los funcionarios de elección popular y personas que, sin ser servidores públicos, administren bienes o manejen fondos públicos, tienen la responsabilidad de dirigir los asuntos públicos y resolverlos, para eso se propusieron siendo candidatos.

Por eso son Gobierno, y en definitiva para eso sirven los Gobiernos. Por su parte, los funcionarios y equipo técnico, al trabajar para los políticos y ser los operadores de las instituciones públicas, se convierten en corresponsables en la función de gobierno. El político y el funcionario público no deben olvidar que están para servir a la comunidad y no para servirse de ella⁶³.

La ética pública implica fundamentalmente una relación con la política por lo que su campo de acción no se limita únicamente a los funcionarios públicos. Un buen Gobierno, para ser considerado como tal, requiere no sólo funcionarios responsables sino también políticos responsables, puesto que son éstos quienes gozan del máximo margen de autonomía en las

⁶³ BAUTISTA, Oscar Diego. Obra citada. Pág. 17.

decisiones y de éstas decisiones depende a su vez la actuación de los funcionarios.

Cualquier Gobierno estará legitimado si defiende y aplica una verdadera ética pública en virtud de que ésta conlleva responsabilidad, espíritu de servicio, así como atención, equidad y justicia para el ciudadano. Para contar con buenos Gobiernos se requiere primero contar con individuos buenos. Es aquí donde entra la ética al formar y mejorar a las personas.

Con sólo realizar una acción buena o hacerla bien, los servidores públicos ya están cumpliendo con los preceptos éticos. Sin embargo, esta premisa, por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar, como lo demuestran las numerosas conductas indebidas que se practican a diario.

El estudio de la ética pública responde a una de las tres cualidades que antaño señalaron los filósofos y sabios griegos cuando se referían a las características que debería tener cualquier individuo que aspirara a ocupar un cargo público: a) Lealtad hacia la Constitución establecida, b) Capacidad para el cargo, y c) Virtud y Justicia⁶⁴.

2.2.1. VALORES COMUNES PARA LA ÉTICA PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

La vida de los seres humanos se encuentra regida por un sin fin de valores que vienen de la educación hogareña, de la religión inculcada y de la educación que se recibe en las aulas escolares desde la época preparatoria hasta la educación superior.

La cuestión sobre los valores⁶⁵ en los asuntos públicos es un tema de antaño, proviene de las antiguas civilizaciones. Lo que se hace hoy en día es

⁶⁴ NAESSENS, Hilda. Obra citada. Pág. 24.

⁶⁵ ARANGUREN, José Luis. "Ética". Editorial Alianza. Primera edición. octava reimpresión. España. 1995. Pág. 48.

retomarla o rescatarla para el contexto contemporáneo. Los valores que acompañan a la ética pública son un conocimiento que durante mucho tiempo, incluso actualmente, ha sido omitido al exigir una profunda preparación y una posesión de requisitos para llegar a un cargo público, convirtiéndose así en un obstáculo para quién aspira a gobernar sin formación, aptitudes o cualidades óptimas.

En todas las épocas de la historia han existido individuos contrarios a las virtudes éticas por ser éstas contrarias a sus intereses.

En el curso de la historia política se ha dejado de lado a la ética dando paso a nuevas creencias e ideologías que casan con los intereses específicos de aquellos que gobiernan. No obstante, es importante señalar que también han existido personas que han deliberado y reflexionado sobre las actitudes y el comportamiento humano.

La ética pública, a pesar de tener un origen milenario, es joven como herramienta dentro de las nuevas técnicas de gestión pública. Hace falta aún que madure y que existan métodos que garanticen su aplicación.

Formar en ética es fortalecer la vida y la reputación de cada persona y de la organización. Implica mantener los compromisos y promesas, hacer lo que se dice y decir lo que se hace, conlleva ser reconocido tanto como honrado.

Tal es el fundamento de la filosofía de valores aplicada a través de las relaciones humanas sin la cual no se puede crear una institución sólida.

La ética en la organización comienza por los dirigentes, por quienes ocupan los altos cargos. La integridad personal reconocida del líder político o alto dirigente condiciona la de todos los que le rodean⁶⁶.

⁶⁶ NORMAN, Flynn. "El Futuro de la Gestión Pública". En: Lecturas de Gestión Pública. MAP. Madrid. 1996. Pág. 451.

Hoy en día las organizaciones e instituciones del sector público encaran conflictos entre los valores éticos tradicionales y los valores éticos importados del sector privado. Esta situación da lugar a duda o confusión en los servidores públicos en cuanto a la aplicación de los estándares éticos.

Actualmente existen concepciones contrapuestas sobre el sector público, por un lado, la nueva derecha y sus seguidores creen en el individualismo, la propiedad privada, los beneficios y las fuerzas del mercado; por otro, los defensores de esa ética del servicio público que fue parte del consenso de la posguerra, que enfatiza la responsabilidad colectiva de determinados servicios, un igual tratamiento a las personas sin distinción de ingresos e incluye la idea de que es incorrecto obtener beneficios a partir de la prestación de servicios básicos⁶⁷.

El futuro del sector público depende en muy buena medida de qué ideas se conviertan en dominantes entre aquellos que controlen los servicios públicos. Y esto dependerá de quien tenga más poder.”

Los Gobiernos deben considerar que el enfoque gerencialista e individualista de la privatización de los servicios públicos ha ido demasiado lejos y que hace falta dar una oportunidad a los valores originales del sector público. No obstante, la defensa del espacio público y de los valores colectivos no está reñida con la búsqueda de la eficacia y la eficiencia⁶⁸.

Es importante que se vayan unificando la lista o que se enumeren de una manera concatenada todos los valores, ya que con valores definidos y claros dentro de la administración pública, ésta podrá en verdad desplegar su trabajo mediante el proceso de búsqueda de identificación de valores comunes para los gobiernos y administraciones públicas.

⁶⁷ NORMAN, Flynn. Obra citada. Pág. 156.

⁶⁸ *Ibidem*. Pág. 158.

Algunos de estos valores son: la lealtad a los principios constitucionales, la honestidad, el respeto, la defensa de los bienes y el patrimonio público, la responsabilidad o el compromiso.

Estos valores están presentes en las normas sobre ética en diversos países del mundo. Ya sea en Oriente u Occidente, los Gobiernos y administraciones públicas manejan principios comunes para sus gobernantes.

Los encuentros, foros, congresos internacionales sobre el combate a la corrupción e impulso de valores éticos son testimonio de que es posible percibir situaciones homogéneas que evocan principios y valores similares en los gobiernos. Una sociedad vigorosa en materia de ética pública se convierte en un fuerte dique para la corrupción⁶⁹

2.3. ÉTICA PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON EL SERVIDOR PÚBLICO

La ética pública es la disciplina que estudia y analiza el perfil, la formación y el comportamiento responsable y comprometido de las personas que se ocupan de los asuntos públicos, generando un cambio de actitud en ella al inculcarles valores de servicio público, según expresa el autor Oscar Diego Bautista.

Es menester comenzar por tener una concepción clara de los fundamentos metafísicos y morales del Estado⁷⁰ y el orden jurídico, comprendiendo las nociones de responsabilidad, imputabilidad, castigo y conocer las obligaciones individuales y sociales con respecto a la justicia⁷¹. La ética en la administración representa un vínculo muy importante debido

⁶⁹ BAUTISTA, Oscar Diego. Obra citada. Pág. 8.

⁷⁰ CORTINA, A. "Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad;" primera edición. Editorial Taurus. Madrid. España. 1998. Pág. 280.

⁷¹ "PROGRAMA DE CAPACITACIÓN A JUECES DE CENTROAMÉRICA, SEMINARIO ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. ORGANIZADO POR LA UNIÓN EUROPEA". El centro de estudio y capacitaciones judicial para Centro América y Panamá. Primera edición. Costa Rica. Enero. 1996. Pág. 137.

que todo el sistema de administración se rige por regla de comportamientos, sin dejar de un lado que la mala gestión también trae consigo aparejado sanciones al que no cumple con su buena gestión en la realización de sus actividades, por la naturaleza misma del sistema democrático está rodeada de deberes para el funcionario público, tales como la rectitud, continuidad, disciplina y responsabilidad, que cada uno de los funcionarios deben de cumplir a cabalidad⁷².

Los principios éticos en la administración pública son fundamentales porque forman parte de la cultura organizativa, la cual es necesaria para la conducta del personal al ayudarlo a crecer y a desarrollarse en armonía.

Los valores éticos están presentes en cada actuación laboral y orientan el comportamiento. La administración pública es responsable de los servicios que brinda, para lo cual debe tener en cuenta los siguientes principios: continuidad, suficiencia, rapidez, seguridad, economía, calidad, innovación, eficiencia, con el objeto de hacer de los servicios públicos eficiente para la sociedad. Un buen desempeño en la prestación del servicio público, con calidad y eficiencia, ayudará a recuperar la credibilidad y el reconocimiento perdidos por parte de la ciudadanía.

Cada servicio público es llevado a cabo a través del servidor público, elemento humano fundamental para el buen manejo y funcionamiento de las instituciones, de igual forma, todo servidor público debe tener especial cuidado y profesionalismo al utilizar los recursos que tenga asignados para el cumplimiento de las facultades que le sean atribuidas⁷³. El servidor público efectúa una actividad de naturaleza pública, a través de la cual el Estado

⁷² PROGRAMA DE CAPACITACIÓN A JUECES DE CENTROAMÉRICA. Obra citada. Pág. 187.

⁷³ MARTÍNEZ ANZURES, Luis Miguel. "Controles y Responsabilidades". Primera edición. Editorial play y Valdés. México. D.F. 2004. Pág. 118.

cumple con un servicio desarrollado en bien del grupo social⁷⁴. El personal que labora en ellas facilita el normal desempeño de la institución al integrarse y desarrollarse en ella, en beneficio de la administración gubernamental⁷⁵.

El servidor público es aquella persona que presta sus servicios al Estado o, a la administración pública. Desempeña una función de servicio por lo que es necesario exigirle el estricto cumplimiento de sus obligaciones así como el respeto a los derechos e intereses de los ciudadanos.

De esta manera, la ética pública da al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que esta sea, al ofrecer criterios para encontrar soluciones adecuadas.

Para el servidor público, la ética no debería ser otra cosa que la convicción razonada de que siempre habrá una senda mejor que la otra y es esa la que deben tomar⁷⁶.

La ética pública es por tanto un instrumento fundamental para evitar la corrupción al elegir a los representantes más idóneos para gobernar. Los cargos públicos deben ser ocupados por las personas más capaces, por aquellas que son leales a la Constitución de la República de El Salvador y que tengan un gran sentido de justicia⁷⁷.

Los servidores públicos deben apegar su actuación al marco Constitucional y legal, cumpliendo ciertos requisitos para acceder a un cargo. Están sujetos a un régimen de inhabilidades e incompatibilidades propias del cargo que desempeñan para evitar que hagan un ejercicio abusivo de sus funciones. Cualquier gobernado puede reclamar o denunciar la conducta indebida por

⁷⁴ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Republica de El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Sentencia definitiva con referencia, Ref.434-2000, de fecha tres de junio del dos mil tres numeral tres, Pág.8.

⁷⁵ *Ibíd.* Pág. 154.

⁷⁶ PEREIRA MELLO, Jorge Rodríguez. Obra citada. Pág. 87.

⁷⁷ MARTINEZ ANZURES, Luis Miguel. Obra citada. Pág. 137.

parte del servidor público el cual deberá atenerse a la sanción correspondiente que determine la Constitución o las respectivas leyes.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleo, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público⁷⁸.

Los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, se les puede deducir, responsabilidad política, responsabilidad civil, responsabilidad administrativa y responsabilidad penal.

Cuando se ingresa en la administración pública se realizan actividades de servicio a los ciudadanos. Si la prestación de servicios no es adecuada, las instituciones públicas se desacreditan. La ética permite establecer la justicia o injusticia de las acciones humanas, elevando así la cultura política de un pueblo o Estado. Cuando un servidor público adopta estos elementos como principios de vida se ubica más allá del poder y no se deja llevar por los apasionamientos, realizando buenas obras para con su comunidad⁷⁹.

Las personas que trabajan en el servicio público, al actuar de un modo éticamente correcto, van a ser más eficaces y eficientes en sus tareas, lo que se verá reflejado en la confianza y credibilidad de la ciudadanía a la que sirven. Mediante la ética pública se busca lograr un cambio de actitud en los servidores públicos a fin de forjar en ellos una conducta integral, con sentido de responsabilidad, lealtad a la institución para la que trabajan y compromiso con los objetivos de la misma⁸⁰. Prestar un servicio implica dos requisitos: compromiso con el trabajo y respeto por la persona a quien se sirve. Si el

⁷⁸ MADERO ESTRADA, José Miguel. "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit". Comentada y concordada. Coeditores: Universidad Autónoma de Nayarit. Tapie. Nayarit. México. 2002. Pág. 362.

⁷⁹ MARTINEZ ANZURES, Luis Miguel. Obra citada. Pág. 72.

⁸⁰ SERRANO RODRIGUEZ, Carlos Eduardo. "Administración Pública y conducta Ética". Edición reimpressa. Editorial de la Universidad de Costa Rica. Costa Rica. 1990. Pág. 22.

servicio se dirige a una comunidad, el compromiso es aún mayor y lo es más si es público y si proviene del Estado. Esa es la razón por la que a las personas que trabajan en la administración pública se las llama “servidores públicos”, cuya función es la de ayudar a resolver conflictos comunes y a satisfacer las necesidades de la comunidad pensando en el logro de un bien común⁸¹.

Asumir un cargo público implica tener vocación y compromiso por los asuntos colectivos, así como responsabilidad para con la comunidad. Por ello, es importante que el servidor público cuente con personalidad autónoma y principios sólidos que le impidan realizar actos indebidos o ceder a propuestas reprobables.

Todo servidor público que cuente con valores éticos deberá ser una persona capaz de rescatar el sentir de la comunidad, así como de tomar en cuenta las reacciones de la opinión pública, los prejuicios, las tradiciones, las idiosincrasias, los regionalismos, entre otros, de los gobernados alcances y límites dentro del marco legislativo, siendo muy importante elucidar el papel que desempeña dentro de un Gobierno democrático⁸².

Se trata de una exigencia relativamente nueva, cuyo origen no es precisamente político.

El bien que persigue la ética en el ámbito público mediante la práctica de las virtudes, lejos de ser una abstracción, se materializa en cada acto que realizan las múltiples instancias de la administración pública.

Es la suma de miles de decisiones diarias de los funcionarios que laboran en las organizaciones públicas. Cada funcionario se encuentra diariamente con dilemas éticos que unas veces resuelve de manera rutinaria y otras como

⁸¹ MARTINEZ ANZURES, Luis Miguel. Obra citada. Pág. 79.

⁸² BAUTISTA, Oscar Diego. Obra citada. Pág. 61.

resultado de una profunda reflexión. Aunque el sentido común alberga principios básicos que permiten conocer lo bueno y lo malo, lo debido y lo nocivo, la vida conduce a situaciones en las que lo bueno no siempre resulta claro o evidente⁸³.

La respuesta a un conflicto puede ser equivocada si la persona no cuenta con una escala de valores que le permita discernir lo que es correcto de lo que no.

En el momento en que el hombre decide y actúa la respuesta puede ser justa o injusta, buena o mala, adecuada o inadecuada. Por eso es importante que los servidores públicos cuenten con un marco de valores que les sirva de guía en sus decisiones.

La ética pública da al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que ésta sea, al ofrecer criterios para encontrar soluciones adecuadas, por lo tanto el funcionario juega un papel esencial en la gestión cotidiana para la prevención y solución de situaciones de conflictos de intereses⁸⁴.

Todo individuo que participa de la función pública debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del Gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Lo que se pretende al fomentar la ética es motivar a los servidores públicos, obtener mejores resultados en la prestación de servicios y disuadirles llevar a cabo prácticas deshonestas, todo lo cual conduce a una recuperación de la confianza ciudadana⁸⁵.

⁸³ *Ibíd.* Pág. 63.

⁸⁴ MARTINEZ BARGUEÑO, Manuel. "La Gestión de los Conflictos de Intereses en el Servicio Público". Primera edición. Edita Ministerio de Administración Pública, Secretaria General Técnica. Madrid, España. 2004. Pág. 96.

⁸⁵ *Ibíd.* Pág. 97.

La ética aplicada a los servidores públicos contribuye a forjar una cultura por el servicio que eleva la responsabilidad y eficiencia en el desempeño de los cargos. Un Gobierno fuerte, en términos económicos, puede lograr desarrollo y bienestar material, pero si también lo es en términos de ético-político podrá alcanzar no sólo los deberes básicos para una comunidad, empleo, educación, justicia, seguridad sino los más altos deberes como: libertad, satisfacción, felicidad a fin de hacer más satisfactoria la convivencia humana⁸⁶.

La importancia de la ética en el ámbito público es su objetivo de contar con gobernantes más humanos, con mayor sensibilidad, que sepan escuchar y comprender, pero, sobre todo, que posean una capacidad para resolver de forma óptima. La ética en los gobernantes estimula el esfuerzo por fomentar la equidad sin permitir la desmesura y por ayudar a los más necesitados, a los más débiles, a los que padecen injusticia.

Es así que, cuando a los servidores públicos se les imponen principios éticos de actuación administrativa a través de normas de conducta expresas, de rango restrictivo, los servidores públicos no deben contemplarlas como cercenadoras de libertad, sino concebirlas como garantías para una mejor gestión y como una oportunidad más en la búsqueda de la satisfacción de los intereses colectivos, siendo necesario que existan reglas claras para poder desempeñar mejor su trabajo⁸⁷.

2.4. PRESUPUESTOS ESENCIALES PARA LA CONSOLIDACIÓN ÉTICA EN EL PERFIL DE UN SERVIDOR PÚBLICO

Es necesario precisar que los valores que deben tener impregnados los servidores de la administración pública son muy importantes debido a que

⁸⁶ NAESSENS, Hilda. Obra citada. Pág. 68.

⁸⁷ PEREIRA MELLO, Jorge Rodríguez. Obra citada. Pág. 98.

tales principios o valores éticos, son muestra importante del compromiso que tienen los entes gubernamentales y municipales para combatir cualquier clase de conducta que se ha capaz de desviar la rectitud del buen servidor público en cuanto a la función que desempeña como tal y que esta adherido al compromiso veraz de ser leal a la administración pública, sea esta gubernamental o municipal.

Es tal el nivel de degradación de los valores éticos en la administración pública, que parece que la cuestión se centra en la corrupción⁸⁸.

Cuando esta constituye tan solo uno, aunque sea el más grave, de los atentados a la ética en que puede incurrir un servidor público.

Pero existen otros muchos que, ante la generalidad de aquella, han quedado relegados al olvido o considerados leves pecados veniales, o hasta prácticas administrativas que no vale la pena desterrar.

Si se quiere, de verdad, regenerar la vida pública, si se quiere afrontar con seriedad la tarea de hacer una administración pública que, no solo no suscite la desconfianza y recelo de los administrados, sino que pueda servir de ejemplo a las actividades privadas, es necesario no limitarse a sancionar el nauseabundo mundo de la corrupción y recordar otros elementalísimos deberes⁸⁹.

Es por ello que se necesita de una verdadera renovación a nivel social que implique el saneamiento de aquellas prácticas tendientes a deshacer la correcta y concreta misión de la administración pública que es la de servir y ser un ejemplo a la sociedad en sus funciones que desempeña cada día. Resultando como una contribución al fortalecimiento de la institucionalidad

⁸⁸ GONZALEZ PEREZ, Jesús. "La ética en la Administración Pública". segunda edición. Editorial depalma. Buenos Aires, Argentina. 1996. Pág. 35.

⁸⁹ *Ibíd.* Pág. 36.

del país en sus diferentes áreas sistemáticamente unidas con el fin de lograr estándares de calidad en sus funciones.

Además de ello se debe tener en cuenta que lo que se busca es garantizar los valores éticos en el ámbito de la administración pública.

Es por ello, que en la encíclica *Veritatis Splendor*⁹⁰, se recuerda que en “el ámbito político se debe constatar que la veracidad en las relaciones entre gobernantes y gobernados; la transparencia en la administración pública.

La imparcialidad en el servicio de la cosa pública; el uso justo y honesto del dinero público, el rechazo a los medio equívocos o ilícitos para conquistar, mantener o aumentar a cualquier cosa el poder, son principios que tienen su base fundamental así como su urgencia particular el valor trascendente de la persona y en las exigencias morales objetivas del funcionamiento de los Estados”⁹¹

En definitiva, es la dignidad humana la que marcara las pautas de conducta. Dignidad en el administrador y en el administrado, en el que realiza las funciones administrativas y en su destinatario, la dignidad humana solo se salvara si el hombre “consciente de su filiación divina y de la filiación divina de los demás hombres, ve en cada uno de ellos otro yo, cualquiera que fuese el tipo de relación y el ámbito en que se desenvuelva, y muy especialmente en las relaciones de poder”⁹².

Es necesario acotar que no solo basta con que la conducta se circunscriba a la recta razón del funcionario público, sino que además este debe tener presente en su perfil que desempeña una actitud o comportamiento

⁹⁰ *Veritatis Splendor* (latín: Esplendor de la verdad) es una encíclica redactada por Juan Pablo II y publicada el 6 de agosto de 1993. Trata sobre algunas cuestiones fundamentales de la Enseñanza Moral de la Iglesia.

⁹¹ *Ibidem*. Pág. 37.

⁹² *Ibidem*. Págs. 39 y 40.

decoroso, es decir que su actividad como ciudadano adquiere una relevancia especial o una connotación distinguida debido a la actividad que desempeña ante los órganos públicos y que también asiste a los administrados en su diaria labor, para ello se necesita una serie de presupuestos que son las guías o caminos a seguir para llegar a la cúspide de la honradez y la ecuanimidad en su función pública.

- a) Deberes personales: La ejemplaridad y honradez son virtudes que deben presidir la actuación de los servidores públicos. Constituye un deber que ha obtenido la sanción legislativa. “ observar una conducta de máximo decoro”, es decir que esta insignia debe estar en el actuar del agente público que no solo debe transmitir a sus dominados o que están a cargo, sino que este debe externar ese comportamiento en su vida privada, en sus relaciones fuera del ejercicio administrativo ya que se busca que sea un todo integral, homogéneo en sus quehacer cotidiano y que además de ello sea probo en todas las diligencias que realice, esto para constituir un verdadero ejemplo de probidad administrativa, decoro, honradez y lealtad en sus funciones que presta a determinada institución pública.
- b) En relación con los demás servidores públicos: Los deberes de los funcionarios respecto de superiores e inferiores han sido instrumentalizada, la noción de servidor público como entrega generosa al conjunto de la sociedad, a cuyos intereses generales deben servir con objetividad⁹³, les obliga a una colaboración con superiores, inferiores y otros funcionarios de igual rango presidida por las ideas de lealtad y sinceridad, a fin de lograr una mejor prestación de los servicios. Lo que supone superar el recelo,

⁹³ *Ibidem*. Pág. 49.

desconfianza y espíritu de emulación mal entendido, que se traduce las más de las veces, no ya en una resistencia a una colaboración efectiva, sino en abierta obstaculización del trabajo de los demás.

En definitiva, la fidelidad al principio de la cooperación y colaboración que, respecto de las relaciones entre las administraciones publicas debe estar consagrada e instrumentalizada.

- c) En relación con los administrados: La desigualdad es la norma. Desde el momento mismo en que el administrado se pone en contacto con la administración pública y se encuentra con la ventanilla. Sorprende el escaso interés de la doctrina por esta institución, que constituye el primer obstáculo a franquear y no el menor para tomar contacto con la administración pública y obtener una decisión. Y para ciertos sectores de la opinión pública, la administración no es otra cosa que un conjunto de ventanillas en las que se hace cola⁹⁴. Pero existen frecuentemente, al lado de la ventanilla, otras puertas, otros accesos a los despachos de los superiores, en las que pueden observarse en grandes letras la siguiente advertencia “prohibida la entrada al público”. El “público”, naturalmente, es ese administrado simple que no tiene otro cauce para llegar al poder que el estrecho y angosto de la ventanilla.

Estas puertas, para el administrado se configuran como distintos accesos más cómodos, pero que no son para él. Son para otro público, son para distintos “administrados”, que desde el momento mismo de ponerse en contacto con la administración pública, obtienen un trato distinto.

⁹⁴ Ibídem. Pág. 51.

No tienen necesidad de cola ni de turno, ni siquiera de adoptar una actitud suplicante. Las puertas les están abiertas y si alguien adopta una posición de subordinación, no es precisamente el administrado⁹⁵.

Y aún hay otra forma superior de toma de contacto. Existe toda una categoría de administrados para los que ni siquiera es necesario descender a la oficina pública. Basta una simple llamada telefónica, para que sea el propio funcionario competente el que acuda al despacho del administrado, quien está detrás de la barrera no es ahora el funcionario.

Por estas razones, se debe tomar en cuenta que ese trato distintivo merece ser regido de manera más estricta, ya que en la sociedad en la que se vive puede tener diferentes acepciones, nomenclaturas, nombres o distinciones, pero lo que queda claro es que esos funcionarios que están detrás de la ventanilla son los auténticos dueños del aparataje estatal, y por tal razón siendo los privilegiados, deben ser más coherentes con sus función, deberes y trato al otro público.

A los otros administrados que no tienen esas atribuciones, facultades o privilegios que si tiene el administrador como servidor público que esta adherido junto a esa gran estructura que se encuentra organizada, descentralizada administrativamente según sea la institución de la que se haga referencia, en este caso la municipalidad, ya que si persiste este clase de concesiones. También, persistirán los reclamos en los que se demanda un mejor servicio, un trato más personalizado, y además eficiencia en la prestación de ese servicio, que siendo el fin último de la administración hacia la sociedad debe siempre concurrir la calidad y los estándares sin iguales de ese servicio que se presta hacia la comunidad y sociedad en general⁹⁶.

⁹⁵ *Ibíd.* Pág. 53.

⁹⁶ *Ibíd.* Pág. 56.

2.5. PRINCIPIOS ÉTICOS COMO SOPORTE MATERIAL DE UN BUEN SERVIDOR PÚBLICO

Los principios de la ética pública son postulados normativos de naturaleza abstracta que establecen lineamientos para el desempeño ético en la función pública y constituyen una guía para la aplicación de la ley de la materia pero no son objeto de control directo por parte del Tribunal de Ética Gubernamental de El Salvador⁹⁷, pues su competencia se limita al incumplimiento de los deberes y prohibiciones éticas.

El ejercicio de la función pública debe orientarse a la satisfacción del bien común, que es su fin último y esencial. Para ello la función pública propenderá a la actualización de los valores de seguridad, justicia, solidaridad, paz, libertad y democracia. La lealtad, la eficiencia, la probidad y la responsabilidad, son valores fundamentales que deberán tenerse presentes en el ejercicio de la función pública.

También, se tendrán presentes los principios del servicio público. Los deberes y prohibiciones que deben acatar los funcionarios (as) públicos (as) se fundamentan en esos valores y principios.

El funcionario(a) público(a) es un servidor(a) de los administrados en general, y en particular de cada individuo o administrado(a) que con él se relacione en virtud de la prestación de servicio y de la función que desempeña.

El servidor(a) público(a) debe actuar en forma tal que su conducta pueda admitir el examen público más minucioso.

Para ello no es suficiente la simple observancia de la ley; deben aplicarse también los principios de la ética del servicio público, regulados o no de

⁹⁷ TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. Resolución N° 194-D-12. Dictada el día veinte y tres de enero de dos mil trece.

modo directo por la ley⁹⁸. En 1994 el presidente de la Comisión del Parlamento Británico elaboro el informe "Nolan" un documento o informe sobre "Normas de conducta para la vida pública".

Que afectaba a la ética y a la clase política, eso bajo la petición del entonces primer ministro y establecieron siete principios de la vida pública, a presentar a continuación⁹⁹.

1) Desinterés: Los que ocupan cargos públicos deberían tomar decisiones sólo con arreglo al interés público;

2) Integridad: Los que ocupan cargos públicos no deberían tener ninguna relación financiera u otra, con terceros u organizaciones que puedan influirles en el desempeño de sus responsabilidades oficiales;

3) Objetividad: En la gestión de los asuntos públicos, incluidos los nombramientos públicos, la contratación pública, o la propuesta de individuos para recompensas y beneficios, los que ocupan cargos públicos deberían elegir por el mérito;

4) Responsabilidad: Los que ocupan cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones ante el público, y deben someterse al control que sea apropiado para su cargo;

5) Transparencia: Los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible, en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan. Deberían justificar sus decisiones y limitar la

⁹⁸ NÁJERA HERNÁNDEZ, Ernesto. "La Ética del Abogado en México". Locus Regis Actum. México. Primera edición. Editorial Nueva época, núm. 17. México DF. Marzo de 1999. Pág. 43.

⁹⁹ CANALES ALIENDE, José Manuel. "Algunas Reflexiones sobre la Ética Pública". VII Congreso Internacional del CLAD. Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa. Portugal. 8-11 Oct. 2002. Pág. 26. versión en línea: <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../clad0044121.pdf>. Sitio consultado el 30 de febrero de 2015.

información sólo en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público;

6) Honestidad: Los que ocupan cargos públicos, tienen la obligación de declarar todos los intereses privados relacionados con sus responsabilidades públicas y de tomar medidas para solucionar cualquier conflicto que surja, de tal forma que protejan el interés público;

7) Liderazgo: Los que ocupan cargos públicos deberían fomentar y apoyar estos principios con su liderazgo y su ejemplo¹⁰⁰.

Todos estos principios, son fundamentales en la vida del servidor que ejerce la función pública, debido a que sin ellos no sería un ciudadano integral que está dotado de ese privilegio constitucional y legal, que siendo amparados por el máximo instrumento de Derecho, están aun mayormente obligado a ser instructores de las buenas conductas dentro de su esfera de acción.

Consolidándose finalmente esas actitudes, esto con el afán de construir una sociedad más ecuánime, mayormente dosificada con valores éticos, reflejados por aquellos que se ocupan de la cosa pública, del menester institucional, de la vida en los despachos, de aquellos que promueven la justicia social en sus discursos, pero sobre todo de aquellos que propugnan por un verdadero Estado de Derecho, justo y además incluyente.

Esto sin duda alguna viene a dar una identidad positiva, correcta y superlativa al funcionario, por la simple razón de que está a la vista de todos, que presta un servicio a la sociedad y que ella misma está ahí para examinar a los que les sirven y denunciar a los que no son eficientes en sus labores¹⁰¹. Esto es notorio en la realidad ya que las constante denuncias de los

¹⁰⁰ RODRÍGUEZ LOZANO, Frade Perdomo. "Ética". Primera Edición. Editorial Addison Wesley Longman. México DF. 1998. Pág. 46.

¹⁰¹ RODRÍGUEZ LOZANO, Frade Perdomo. Obra citada. Pág. 48.

administrados que son aquellos que demandan un servicio de calidad se viene a enfrentar ante un mundo diferente, que no concuerda con los discursos y escritos plasmado en instrumentos legales que rigen dichas actividades.

Que viene a estallar aún más en la burocracia que existen en sus trámites y que todo este conglomerado de obstáculos por así decirlo aunando a la mala atención y el inadecuado comportamiento de ciertos funcionarios públicos hacen que todo el aparataje institucional sea tachado de ineficiente y muchas veces de incompetente para el desempeño de sus funciones.

Con esto se deja claramente definido que estos principios (desinterés, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y liderazgo) deben regir a todo funcionario público y al hacer uso de estos mecanismos de integridad y honestidad se podrá dar mayor dinámica a la institucionalidad del país, salvaguarda la confianza ciudadana, proteger a los mismo de abusos de autoridad de estos malos funcionarios y prestar mejores servicios como fin último¹⁰².

La realidad es distante de la teoría, pero con esto se quiere dejar un precedente doctrinario y legal, el cual es de promover y dar certeza que la ética aplicada a la función pública si puede ser efectiva siempre y cuando existan estos filtros magníficos llamados principios éticos, para pulir y formalizar a personas probas en todo su actuar. Existe una gran relación entre el contenido de la ética pública y la teoría política. Aspectos de ésta, como la lucha contra la corrupción, la “razón de Estado”, la garantía de los derechos de los ciudadanos (ya sean económicos, sociales o políticos) y la justicia (distributiva, equitativa y solidaria), son también aspectos y fines de la ética pública.

¹⁰² RODRÍGUEZ LOZANO, Frade Perdomo. Obra citada. Pág. 49.

Según Santiago Carreto Sánchez el Estado, tiene que cumplir en su actuación pública, los siguientes principios: Continuidad, Suficiencia, Rapidez, Seguridad, Economía, Calidad, Eficiencia e Innovación¹⁰³.

2.6. LA ÉTICA EN LA TOMA DE DECISIONES DENTRO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El ser humano ésta constantemente tomando decisiones, que tienen un aspecto personal, familiar, colectivo y laboral.

No obstante, las situaciones con las que se enfrenta no son todas situaciones en las que estén presentes dimensiones éticas.

Cuando se habla de ética se habla de decisiones que persiguen el bien y la felicidad. Estas decisiones y conductas virtuosas favorecen la vida en comunidad, decisiones ligadas a lo que era considerado para Aristóteles, la virtud, que implica seguir unas conductas, tomar decisiones y hacer elecciones que son conformes a principios que promocionan la felicidad y el bien¹⁰⁴.

Ciertamente, cualquier decisión administrativa podría ser analizada desde una perspectiva ética, ya entrando en el ámbito de las decisiones laborales, por así llamarlas, que deben de tomar los servidores públicos, medidas que provocan una reflexión ética, que están vinculadas a situaciones de transcendencia, es decir, situaciones que se vuelven relevantes porque a la hora de hacer una elección, ésta tendrá un amplio grado de beneficio o afectación en los demás de manera muy significativa. Para el servidor público la conducta ética, o la corrupta, es fruto de un complejo proceso de tomas de

¹⁰³ SÁNCHEZ CARRETO, Santiago. "Corrupción, Funcionarios Públicos, y el Papel de la Deontología". En Revista Electrónica. Telemática de Filosofía del Derecho n°13,2010. Pág. 46. disponible en <http://www.rfd.es/numero13/01-13.pdf>. Sitio Consultado el 24 de febrero de 2015.

¹⁰⁴ REST, James. (1986) "El Desarrollo Moral". Los avances en la investigación y la teoría. Westport. Praeger. Citado en Wittmer. 1994. Pág. 1.

decisión en el que influye un sinfín de variables. Es en ese proceso cognitivo influyen perspectivas individuales, como la autoestima, la edad, el género y variables de entornos, como los refuerzo organizativos, la cultura corporativa o los estándares profesionales¹⁰⁵.

En el ámbito público, la toma de decisiones también es afectada por la legitimidad del régimen en el que se vive y por la cultura cívica en la que se está socializado¹⁰⁶. Para empezar, no es lo mismo servir a una administración en un sistema democrático que a una dictadura. La lealtad a los principios democráticos no es lo mismo que la lealtad a los principios de un régimen racista y xenófobo como el nacionalista.

2.7. LA ÉTICA PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La experiencia en la administración pública, a lo largo la historia ha demostrado el fracaso de cuantas reformas administrativas se han proyectado. Pero vale la pena intentarlo, al menos para el restablecimiento de ciertas medidas de las que la administración se ha ido desprendiendo como molesta y la instauración de otras que ya están en otros ordenamientos jurídicos, que pueden contribuir a remediar, aunque sea mínimamente, los males que nos aquejan¹⁰⁷.

Es el planteamiento legalista en virtud del cual la ley es el paradigma de la moralidad. Transparencia Internacional expresa: no es suficiente que los gobiernos tengan sólo estructuras basadas en reglas o sustentadas en su cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento por sí solos pueden motivar, de manera inadvertida, a que algunos servidores públicos ejerzan sus funciones simplemente al filo del mal comportamiento, argumentando que si no violan la ley, ello significa que están actuando éticamente.

¹⁰⁵ REST, James. Obra citada. Pág. 1.

¹⁰⁶ *Ibíd*em; Pág. 8.

¹⁰⁷ PÉREZ, González. "La Dignidad de la Persona". Ed. Civitas. 1916. Pág. 201.

En definitiva, es la dignidad humana la que marcará las pautas de conducta. Dignidad en el administrador y en el administrado, en el que realiza las funciones administrativas y en su destinatario.

La dignidad humana sólo se salvará si el hombre, consciente de su filiación divina y de la filiación divina de los demás hombres, ve en cada uno de ellos otro yo, cualquiera que fuese el tipo de relación y el ámbito en que se desenvuelva y muy especialmente en las relaciones de Poder¹⁰⁸.

2.7.1. SUJETOS DE LA ÉTICA PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Ley de Ética Gubernamental de nuestro país, establece como sujetos obligados a dar cumplimiento a la normativa de dicho cuerpo jurídico a todos los servidores públicos, permanentes o temporales, remunerados o ad-honorem, que ejerzan su cargo por elección, nombramiento o contrato, que presten servicio en la administración pública, dentro o fuera del territorio nacional. Asimismo, quedan sujetos a esta Ley en lo que fuere aplicable, las demás personas que, sin ser servidores públicos, administren bienes o manejen fondos públicos.

También están sujetos los ex servidores públicos por las transgresiones a esta Ley que hubieren cometido en el desempeño de su función pública; o por las violaciones a las prohibiciones éticas a que se refieren el artículo 7 de dicha Ley¹⁰⁹.

2.7.2. LA ÉTICA EN EL FUNCIONARIO PÚBLICO

La Ley de Ética Gubernamental define como funcionario público a una persona natural que presta temporal o permanentemente servicios dentro de

¹⁰⁸ PÉREZ, González. Obra citada. Pág. 202.

¹⁰⁹ Ley de Ética Gubernamental, Decreto Legislativo número 873, del 13 de octubre de 2011, publicado en el Diario Oficial número 229, Tomo número 393, del 7 de diciembre de 2011.

la administración pública, con facultad para tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo, en tanto no exista un esquema que garantice que los aspirantes a cargos públicos de elección, posean verdadera integridad y respondan al interés general, la responsabilidad de garantizar la marcha del Estado descansa en los funcionarios al ser éstos los encargados directos de la operación de las instituciones.

Sin la vigilancia que ellos realizan el riesgo de corrupción y de una incompetencia generalizada sería evidente¹¹⁰.

El buen funcionario se guía, por un lado, por principios acordes a la naturaleza del Estado a que pertenece plasmado en un marco jurídico (Constitución, entre otros), y por otro, por un marco normativo establecido en la Ley de Ética Gubernamental.

La transparencia de las acciones estatales es el punto de partida de este proceso de democratización del poder público y significó la creación de mecanismos que abren al público las informaciones y los procesos decisorios gubernamentales¹¹¹.

Actualmente, el funcionario moderno no es un burócrata de oficina, como se le denominó antaño, sino un trabajador intelectual que se prepara constantemente. El hecho de asumir un puesto que le ofrece la administración le da un reconocimiento que representa con dignidad. Un servidor público con formación adecuada y espíritu ético es difícil de corromper. “Los funcionarios públicos forman una clase social numerosa; pero además, tienen en sus manos los caudales de la nación, administran los

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ GESTION PÚBLICA IBEROAMERICANA PARA EL SIGLO XXI, documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010. Pág. 7.

servicios que a todos nos interesan, ocupan un lugar destacado, y son o han sido durante mucho tiempo, el modelo de las demás profesiones.

Por todos estos motivos, el prestigio, la moral, la ética de esta clase es extraordinariamente importante. Así, la ética pública refuerza las condiciones de credibilidad en la propia administración pública y en sus agentes¹¹².

Cuando un político realiza actos indebidos, y en el supuesto de que lo hiciera por desconocimiento necesita entonces de personas que le auxilien a comprender lo indebido de su actuar. Requiere ayuda para quitarse ese velo de ignorancia y para ello está el funcionario profesional.

No obstante, también puede suceder que el funcionario se encuentre vacilante, sin saber cómo actuar. Políticos y funcionarios no están exentos de ser tocados por la ignorancia. Aristóteles, en su libro “Política”, señala que muchos gobernantes estando en el poder pueden cometer errores por desconocimiento debido a que ignoran los fines y los medios del arte del buen gobierno.

Este autor también señaló que es responsabilidad de los allegados, consejeros y asesores, encauzar u orientarles con sutileza y buenas maneras por el camino recto, siempre y cuando éstos asesores y consejeros posean ética¹¹³. El funcionario con ética es el mejor para salvaguarda los fines del Estado.

Su lealtad y servicio son para la comunidad política y es a ésta a quien debe rendir cuentas ya que de ahí proceden los recursos para su remuneración. Lograr que la ética se institucionalice dentro de la filosofía y cultura institucional permitirá reorientar las actitudes nocivas.

¹¹² RODRIGUEZ, Arana. Obra citada. Págs. 17-20.

¹¹³ CROZIER, Michel. “Estado Modesto. Estado Moderno”, estrategia para el cambio. Segunda edición. Editorial Fondo de Cultura Económico. Francia. 1992. Pág. 65.

En suma, en palabras de Michel Crozier¹¹⁴, los políticos son, por supuesto, quienes deciden en última instancia, pero orientados y guiados por los funcionarios, que poseen el monopolio de la preparación de sus decisiones y que tienen tendencia a imponer su concepción del interés general.”

2.8. LA ÉTICA Y SU RELACIÓN CON EL FUNCIONARIO PÚBLICO DE LA ALCALDÍA DE SAN SALVADOR

La Alcaldía de San Salvador, al insertarse en el proceso de transparencia y de globalización, se ve en la obligación de adaptarse a los nuevos modelos impuestos a nivel internacional; el gobierno municipal debe dirigir y administrar el municipio y orientar su trabajo en función de impulsar el desarrollo local de acuerdo a las necesidades e interés comunes de la población. Además en coordinación con el gobierno central, aunque sea la alcaldía una institución autónoma que no dependa jerárquicamente de éste, forma parte del mismo Estado y por ende no debe funcionar de forma aislada.

La labor primordial de los gobiernos locales es administrar en función del bien común, esto implica capacidad de ordenar su funcionamiento y la prestación de servicio de forma óptima dentro de las reglas de la ética, es por ello que la injerencia de principios éticos está inmersa en la actividad del gobierno municipal, representando una de las bases fundamentales para el buen funcionamiento de la institucionalidad de dicha institución.

Por dicha razón, todo servidor público y en específico de la Alcaldía de San Salvador se ve en la obligación, de conocer y cumplir con los principios éticos regulados en la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento, para una mayor eficacia, pudiendo así contribuir al mejoramiento de las actividades realizadas en la comuna capitalina, debido a que ellos se deben a la

¹¹⁴ CROZIER, Michel. Obra citada. Pág. 67.

ciudadanía y deben realizar su trabajo para ellos, por tal motivo siempre deben tener presente la importancia de los principios éticos.

Para ejecutar su trabajo cada funcionario debe de contar con un sinfín de valores y no solo conocerlos, sino que debe aplicarlos a la hora de realizar sus actividades cotidianas en la comuna, es por ello que se puede decir que para que realmente haya un verdadero cambio en la Alcaldía, sus funcionarios deben de poner en práctica todo principio ético, ya que por ser parte de la administración municipal son los encargados de que se cumpla la ley para el mejoramiento y desarrollo de la Alcaldía de San salvador.

Los servidores públicos de la comuna como cualquier otra institución de gobierno, debe tener un alto respeto por los procesos de cambios y contribuir a ello de forma que esto represente su capacidad de adaptarse a las nuevas formas que necesita El Salvador para el mejoramiento de la institucionalidad, de esa forma garantizarle al ciudadano que está cumpliendo con los deberes impuesto a su cargo.

CAPITULO III

ANÁLISIS DOCTRINAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, LA ÉTICA PÚBLICA Y EL MANEJO DE LOS FONDOS PÚBLICOS EN LA MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR EN EL PERIODO COMPRENDIDO DE 2009-2012

SUMARIO: 3.1. *Estudio sistemático de la función pública.* 3.1.1. *Características de la función pública.* 3.2. *Regulación Jurídica de la función pública.* 3.2.1. *Disposiciones Constitucionales.* 3.3. *La ética y su relación con la función pública.* 3.3.1. *La ética en la función pública.* 3.4. *La ética y los códigos de conducta en la administración pública.* 3.4.1. *La responsabilidad oficial.* 3.4.1.1. *Tipos de responsabilidad.* 3.4.1.2. *Elementos de la responsabilidad oficial.* 3.5. *Breve bosquejo histórico del nacimiento del municipio.* 3.5.1. *Concepto de municipio.* 3.5.2. *Naturaleza Jurídica.* 3.5.3. *Facultades de los municipios.* 3.5.4. *Marco Legal de la Municipalidad de San Salvador.* 3.5.4.1. *Ámbito Legal Municipal.* 3.5.4.1.1. *Instrumentos Jurídico de las Municipalidades.* 3.5.4.1.2. *Ámbito Jurisprudencial.* 3.6. *Organización Municipal.* 3.6.1. *Atribuciones y Funciones del Concejo Municipal.* 3.6.2. *Atribuciones y funciones del Alcalde Municipal.* 3.6.3. *Síndico Municipal.* 3.6.4. *Regidores Concejales.* 3.6.4. *Secretario Municipal.* 3.7. *Análisis doctrinal de los fondos públicos.* 3.7.1. *Concepto de fondos públicos.* 3.7.2. *Estructura de los fondos públicos.* 3.7.3. *Fondos municipales.* 3.7.4. *Principales fuentes de financiamiento de los municipios.* 3.7.4.1. *Las fuentes de financiamiento.* 3.7.5. *Determinación de los encargados en el manejo de los fondos públicos municipales.* 3.7.6. *Estudios de los ingresos y egresos de la Alcaldía Municipal de San Salvador durante el periodo de 2009 a 2012.* 3.7.6.1. *Ingresos.* 3.7.6.2. *Egresos.* 3.8. *El Tribunal de Ética Gubernamental y su papel en el cumplimiento de la normativa de la Ley De Ética Gubernamental y su Reglamento.* 3.9. *El desempeño del Tribunal de Ética Gubernamental como agente activo en el control de la ética en la Municipalidad de San Salvador.* 3.10. *La intervención del Tribunal de Ética Gubernamental frente al uso de los fondos públicos por parte de los funcionarios públicos en la Alcaldía de San Salvador en el periodo comprendido de 2009 a 2012.* 3.10.2.1. *Uso ético o no ético de los fondos públicos.* 3.10.2.2. *Rol ejecutado por el Tribunal de Ética Gubernamental en cuanto al uso ético o no ético de los fondos públicos.*

3.1. ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La relación que existe entre el Estado y sus funcionarios, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan, obliga a que se realice un estudio exhaustivo sobre la función pública, para lograr alcanzar un enlace entre la población y los funcionarios encargados de trabajar para su beneficio. La función pública, está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los tres órganos fundamentales del Estado y de los entes descentralizados como las Municipalidades.¹¹⁵

Tratándose de un concepto compuesto, la función pública se deriva etimológicamente en su primer componente de la voz latina “funtio” que significa cumplir, ejecutar, desempeñar¹¹⁶. En segundo lugar, el adjetivo “pública” para algunos autores proviene del latín “publicus” que significa “del pueblo, del Estado”, que está relacionado a la vez con el sustantivo “populus” referido a “pueblo o gente”.

Otros autores van más atrás en su raíz y le atribuyen el mismo origen etimológico que la palabra política al decir que procede de la raíz “pul” que significa “multiplicidad”, amplitud de la cual más tarde derivaron la palabra griega “polis” (ciudad, Estado) y la voz latina “populus” que ya fue descrito con anterioridad¹¹⁷.

Cualquiera sea su origen, debe entenderse bajo la óptica del Derecho administrativo, como una actividad llevada a cabo por el Estado. Sin embargo, a lo largo de la historia, este concepto ha sido utilizado acorde a distintas ideas; por ejemplo, en el Gobierno napoleónico se percibía la

¹¹⁵ CAMACHO, Miguel Galindo. Obra Citada. Pág. 229.

¹¹⁶ DIEZ, Manuel María. “Derecho Administrativo. Tomo III”. Bibliográfica Omeba. Editorial Bibliográfica. Buenos Aires, Argentina. 1967. Pág. 329.

¹¹⁷ BACA OLAMENDI, Laura y otros. “Léxico de la Política”. Ensayo Administración Pública de Omar Guerrero Orozco. Primera edición. México, 2000. Pág. 3.

función pública como una jerarquía inamovible,¹¹⁸ los romanos al definir lo público se referían a aquello que era extra “commercium”, es decir, que no podía ser tratado como un bien familiar o patrimonial. Otros Estados según Manuel María Diez, reconocido autor de Derecho Administrativo, señaló que la han concebido como un oficio y al amparo de la democracia la han politizado en el sentido de que cada vez que hay cambio de Gobierno, los cargos les son atribuidos a personas vinculadas con el partido ganador, generando como consecuencia la desacreditación del servicio público en general.

Ahora bien, el desarrollo de funciones es inherente a la vida de todo Estado como ente garantizador de la salvaguarda de los intereses colectivos, independientemente de su forma de Gobierno o régimen político. Doctrinariamente, se clasifica la función del Estado desde tres puntos de vista: a) Orgánico o Subjetivo: es decir, según el Órgano que realiza la función. b) Material u Objetivo: atendiendo a la naturaleza intrínseca de la función realizada se considera el contenido del acto sin reparar en el Órgano que lo cumple. c) Formal: se clasifican las funciones por la forma que reviste el acto. Así, el acto que tiene la forma de Ley se considera legislativo aunque pueda ser de otro Órgano.

A rasgos generales, las funciones comúnmente atribuidas al Estado están relacionadas con su capacidad reguladora, distributiva, gestora de la actividad económica y de respuesta a las demandas del pueblo sobre la satisfacción de sus necesidades básicas¹¹⁹. Estas funciones han sido históricamente variables como ya se dijo, pero la más clásica y observada es la de prestación de servicios públicos.

¹¹⁸ DIEZ, Manuel María. Obra citada. Pág. 330.

¹¹⁹ LOAIZA GALLÓN, Hernando. “Estado, Gobierno y Gerencia Pública”. Universidad Santo Tomás. Colombia, 2004. Pág. 80.

La Corte Suprema de Justicia de México¹²⁰ respecto a la función pública, ha manifestado lo siguiente “si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de Gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado se identifica con el Órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de organismos descentralizados, a quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servidores públicos que no implican soberanía e imperio¹²¹.”

Como ya se dijo, la función pública lleva implícita la idea de actividad; por eso, una primera aproximación al concepto puede definirla como “toda actividad ejercida por un órgano para la realización de un determinado fin”¹²².

Pero autores como Cretella, que es un tratadista que escribió mucho sobre los principios fundamentales del Derecho Administrativo, indica que “la palabra función designa de manera general y objetiva un conjunto de actos que se debe realizar para desempeñar una obligación que se nos impone”,¹²³ implicando que los actos emanados de la administración deben llevarse a cabo no sólo por un interés finalista, sino principalmente porque es un deber que el Estado, por medio de sus servidores, está obligado a cumplir en virtud de que esa es su razón de ser.

¹²⁰ CLEMENTE Alberto, C. “EL SERVIDOR PÚBLICO”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Universidad Autónoma de México. México D.F. Sitio Visitado el 13 de marzo de 2015. Pág. 15. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx>

¹²¹ LOAIZA GALLÓN, Hernando. Obra citada. Pág. 230.

¹²² DIEZ, Manuel María. Obra citada. Pág. 331.

¹²³ DIEZ, Manuel María. Obra citada. Pág. 332.

Atendiendo al punto de vista material u objetivo de la función pública, ésta puede conceptualizarse como la actividad que desarrolla la dotación o elemento humano de la administración del Estado para poner en funcionamiento el servicio público; en ese sentido, la función pública viene a ser el “conjunto de medios personales o humanos que las administraciones públicas tienen a su disposición para cumplir sus fines asegurando el adecuado funcionamiento de los servicios públicos”;¹²⁴ de esta definición, llama especialmente la atención que esta actividad del Estado se atribuya específicamente al recurso humano del mismo, ya que según Diez: “la función pública se estudia en Derecho administrativo con relación al funcionario público y no con referencia a la institución”.¹²⁵

Otra definición del concepto es la que da el autor Jorge Fernández Ruíz: “la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad, cuya realización atiende a la necesidad y al interés públicos”.¹²⁶

3.1.1. CARACTERÍSTICAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Luego de establecidos los diferentes conceptos de función pública, es oportuno mencionar de manera más directa que la función pública hace alusión a la acción desplegada y/o cumplida por una persona natural en virtud de su relación laboral con el Estado, y a través de la cual manifiesta de forma directa o indirecta la voluntad de la administración y por ende cuenta con las siguientes características que hacen posible que los servidores públicos ejecutan actividades que van dirigidas al logro del bienestar de la sociedad, a la postre, están al servicio de la nación y de los ciudadanos; por

¹²⁴ ORTIZ SÁNCHEZ, Mónica y otro. “Léxico Jurídico para Estudiantes”. Editorial Tecnos, 2ª edición. Madrid. 2004. Pág. 158.

¹²⁵ DIEZ. Obra Citada. Pág. 332.

¹²⁶ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. “Reflexiones acerca de la inconstitucionalidad de la Ley del RENAVE”. Revista Cuestiones Constitucionales, No. 006, enero 2002. Pág. 159.

lo que tanto su vinculación como su ejercicio laboral están provistos de solemnidades y de un régimen jurídico especial:

1. Es una relación en la que concurre la voluntad del Estado, que nombra del particular nombrado al aceptar el nombramiento. Que es una relación laboral que existe entre el Estado y el servidor público, mediante la cual éste presta sus servicios personalmente, bajo la dirección y dependencia continuada, a cambio de una remuneración que le paga el propio Estado.

2. Que la función pública no tiene como contenido el de determinar las obligaciones y derechos del Estado y sus servidores, si no el de condicionar la aplicación de un caso individual que es el de la persona natural que ingresa al servicio público, a la aplicación de un caso particular a las disposiciones contenidas por la ley, para la satisfacción de necesidades colectivas, la prestación de servicios públicos y en general para el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Estado.

3. Que en la función también se señalan accesoriamente los derechos y obligaciones de los servidores públicos por que estos están determinados por la Ley que a través del nombramiento y aceptación del mismo condiciona el caso particular del nombrado con la disposición legal¹²⁷.

3.2. REGULACIÓN JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

3.2.1. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

Dentro de la Constitución es en el artículo 1 de la misma donde se reconoce a la persona humana como el origen y el fin del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y el bien común. En consecuencia es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la

¹²⁷ PAREJO Alonso, Jiménez Blanco. "Manual de Derecho Administrativo". 4ª edición. Editorial Cedecs. Barcelona, España. 1996., Pág. 235.

República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.

El deber ser del Estado en la Constitución es estar al servicio de los seres humanos. El Estado Salvadoreño se ha creado y organizado para lograr los siguientes valores: justicia; situación en que a cada uno le es dado lo que les corresponde. Bien común: conjunto de intereses propios de la colectividad que se ubican por encima de los intereses particulares.

Para lograr este valor y satisfacer tanto las necesidades de los individuos, como los de la sociedad en general el Estado debe intervenir en las relaciones sociales. Seguridad jurídica: Es la certeza de la vigencia y aplicación de la Ley tanto en los gobernantes como en los gobernados, sin discriminación ni parcialidad.

En este artículo se establecen las obligaciones más importantes del Estado Salvadoreño, que es asegurarle a quienes habitan en su territorio las necesidades físicas, espirituales y culturales para que tenga una existencia digna. En otras palabras lo hace responsable de garantizar a los habitantes de la República sus derechos humanos.

El artículo 3 de la Constitución Salvadoreña, señala que “todas las personas son iguales ante la Ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencia de nacionalidad, raza, sexo o religión. No se conocen empleos ni privilegios hereditarios”.

Esta disposición consagra el principio de igualdad jurídica y el de no discriminación ya que establece de manera especial respecto de los derechos civiles es decir que se ejercen en la esfera de la libertad de la persona. Para tener y ejercer estos derechos no debe existir discriminación de ningún tipo sea por motivos de nacionalidad, raza, sexo ni por ningún otro.

Nuestra Constitución establece que “el poder público emana del pueblo. Los Órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que se establecen en la Constitución y las Leyes. Las atribuciones de los Órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas”.

Los Órganos fundamentales del Gobierno son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

“Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente le da la Ley”. Según lo establece el Artículo 86 de la Constitución de la República.

El poder público que emana del pueblo es la Soberanía, entendiendo ésta como el derecho que tiene el pueblo a elegir a sus gobernantes, sus leyes y a la que le sea respetado su territorio, se podría decir que es el poder absoluto y perpetuo de una República. La Autoridad es una sola pero cada Órgano del Estado a través de los funcionarios públicos la ejerce de acuerdo a lo que la Constitución y las Leyes les mandan y les permiten hacer; en tal sentido se puede afirmar que el Estado descentraliza o delega funciones a determinados Órganos estatales, con el fin de descongestionar el sistema y proveer los servicios públicos a la ciudadanía en general.

3.3. LA ÉTICA Y SU RELACIÓN CON LA FUNCIÓN PÚBLICA

Más allá de los aspectos puramente económicos, la globalización es un fenómeno que presupone el traspaso de fronteras en tópicos multidisciplinarios. En ese marco, existe una tendencia transnacional por modernizar la forma en que se concibe la administración pública, cuya actividad, durante largo tiempo, se ha visto opacada por fenómenos negativos como la burocracia, la corrupción y otros más.

En un esfuerzo común, los Estados paulatinamente han adquirido conciencia acerca de la importancia de replantear su teleología; así, algunos han promulgado el derecho a la buena administración como una categoría de rango constitucional¹²⁸.

Históricamente la ética ha estado vinculada a los asuntos de Gobierno tanto en la formación de los gobernantes como durante la práctica política al realizar acciones acompañadas de valores que benefician a los gobernados. La ética pública existe desde antaño para formar la conducta de los hombres de Gobierno.

A pesar del descuido al que ha sido sometida, en las últimas décadas se ha vuelto a convertir en un tema de análisis fundamental entre los principales estudiosos del Gobierno y de la administración pública.

La confianza en el Gobierno es vital en cualquier sociedad democrática, sobre todo cuando los ciudadanos esperan que los servidores públicos sirvan a la pluralidad de intereses con equidad y administren los recursos de forma correcta. Así, la ética se torna en el soporte indispensable para garantizar esta confianza¹²⁹. La ética en los asuntos públicos es necesaria para todos los países: pobres o ricos. En un mismo globo terráqueo interactúan unos con otros de múltiples formas, por lo que una ética global se hace indispensable. La ética y la función pública¹³⁰ forman parte de los asuntos que bajo el tema de los valores éticos de la democracia retoman un grado de importancia gigante.

¹²⁸ MULATO García, Wendy. "El Rol del Servidor Público Ético en la administración moderna". Colaboradora Jurídica del Tribunal de Ética Gubernamental de El Salvador.

¹²⁹ Sección de Publicaciones del TEG. San Salvador. El Salvador. Disponible en: <http://www.teg.gob.sv/content/el-rol-del-servidor-p%C3%BAblico>. Sitio visitado el: 30 de mayo de 2015. Pág. 4.

¹³⁰ Ética y Administración Pública; Documentos del Foro Iberoamericano Isla de Margarita, Venezuela. Octubre de 1997. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela. 1997. Pág. 21.

En este contexto, se inscribe el tratamiento de la lucha contra la corrupción, la cual se ha convertido en un aspecto prioritario de la agenda global. Así pues, las deliberaciones de hoy representan un valioso aporte para el debate y la reflexión en este asunto que concita la atención de la comunidad internacional.

Por lo que se genera una convicción de que la ausencia de principios y valores éticos en la administración pública es uno de los males que mayor daño produce a nuestras sociedades, erosionando la confianza de la sociedad civil en sus dirigentes, lo cual se traduce en cuestionamientos, apatía y desgano del ciudadano hacia las instituciones democráticas y los procesos electorales.

Resulta paradójico que, al tiempo que la democracia y la libertad se consolidan a escala mundial, el fenómeno de la corrupción se presenta como una de las principales amenazas para las sociedades democráticas y un obstáculo para el desarrollo económico y social. Por tal razón, hoy más que nunca la lucha contra este flagelo se erige como uno de los soportes fundamentales de la institucionalidad democrática.

3.3.1. LA ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Existen obligaciones éticas generales que comprometen a todos los hombres, sin distinción de su rol para consigo mismo, para con su familia y para con la sociedad¹³¹. Por extensión, en el caso de personas que tienen asignadas labores de servicio público; tales obligaciones adquieren enorme cobertura y guardan una enorme relación con el desempeño adecuado de sus cargos, con el respeto de los derechos humanos y con el ejercicio legítimo de sus potestades.

¹³¹ CAMPS, Victoria. "El declive de la ciudadanía: la construcción de una ética pública". Volumen I. Editorial PPC. Barcelona, España. Pág. 54.

Cabe acotar que no se emplea propiamente la expresión "ética" cuando es aplicado en el ámbito público, sino que se habla de "probidad", que por definición importa honradez, integridad en el obrar y rectitud de ánimo¹³².

Bajo esta perspectiva de delimitar que la ética en el sector público se conoce como probidad, debido a que el concepto de probidad administrativa tiene dos alcances.

Por una parte, viene a constituir la finalidad o propósito de la ética específica de la función pública, consistente en que los agentes públicos actúen en forma moralmente correcta en el desempeño de sus funciones.

Por la otra, representa una cualidad o virtud moral que poseen o pueden desarrollar los agentes públicos y que al tenerla realmente, los impulsa a actuar de un modo ético o moralmente correcto en el ejercicio de su función¹³³.

Por ende, la "probidad administrativa"¹³⁴ consiste en actuar honradamente en el seno de la administración, por lo que se construye una nueva cualidad o virtud moral de las personas, es un objetivo o propósito de la ética del servicio público.

Esta ética particular que prescribe el deber ser moral de la función pública, tiene como finalidad alcanzar la probidad en el ejercicio de dicha función.

¹³² BARAGLI, N. "Políticas públicas de transparencia". Publicado en Derecho Comparado de la Información. Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM –, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 5, México D.F., Enero-Junio 2005. Pág. 21.

¹³³ DRAPKIN BUNSTER, Álvaro. "Algunas precisiones sobre la noción de probidad en la Función Pública", editado por el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, Escuela de Gobierno y Gestión Pública, Documento de Trabajo N° 44, Santiago, de Chile. 1994. pág. 7.

¹³⁴ La probidad administrativa constituye un principio de Derecho básicamente consistente en actuar honradamente en el seno de la administración, haciendo prevalecer el interés público sobre el privado.

3.4. LA ÉTICA Y LOS CÓDIGOS DE CONDUCTA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ética, tema recurrente en el desarrollo de la humanidad, ha cobrado enorme importancia en los últimos años dada la multialudida complejidad a lo largo de la temática que está siendo investigada. Los principios y valores han sufrido cambios muy importantes en lo que tiene que ver con la convivencia social, con las relaciones entre las distintas instituciones, así como entre Gobiernos y pueblos, y particularmente en las transacciones económicas y financieras que viven de y a la vez nutren a la globalidad¹³⁵.

La ética se concreta en los denominados códigos de conducta.¹³⁶ Dichos códigos existen para el ejercicio de todo tipo de profesiones, empresas, deportes, por supuesto religiones, en los partidos políticos, en la banca, en los medios de comunicación social. Sin embargo, hoy en día muchos ámbitos carecen, propositivamente o no, de tales códigos por así convenir a sus intereses, como es el caso de los llamados poderes fácticos, proclives a actuar en la penumbra, al margen del derecho.

En el Gobierno y la administración pública los códigos de conducta descansan ineludiblemente en la ley, la cual establece los qué, los cómo, los cuánto, los quiénes, los porqué, los dónde y otros más.

El sistema internacional de códigos de la función pública y de los servidores públicos no es una moda mundial, sino una forma indispensable

¹³⁵ ALARCÓN Marroquín, Conrado Adolfo y LÓPEZ García, Mario Efraím. "Estudio sobre Ética, probidad y responsabilidad de los Funcionarios y empleados Públicos en Latinoamérica". Oficina de Programas Internacionales de la Universidad de Texas. Austin, Texas, Estados Unidos de Norteamérica. 1999. Pág. 451.

¹³⁶ Los códigos de conducta son documentos oficiales orientadores, motivadores, pensados para establecer límites dentro de los cuales los servidores públicos pueden moverse en su propio espacio sin alterar o poner en riesgo la Institución donde laboran o el papel público que representan. Generalmente no hay sanciones expresas para quien rompe las reglas, mas sí las hay de carácter moral.

de conducir al Gobierno¹³⁷ y de conducirse en él, donde quiera que los actores involucrados se encuentren.

Al referirse a la ética en su relación con el Gobierno y la administración pública, se reflexionará sobre tres características útiles en la tarea de construir el concepto:

- 1) la relacionada con el Estado de Derecho, específicamente observando el orden jurídico gubernamental;
- 2) la denominada como Responsabilidad oficial; y
- 3) la solidaridad gubernamental, estrechamente vinculada a la tarea esencial de todo poder público.

El Estado de Derecho, protector de los principios esenciales de la democracia, es el orden constituido al provenir de la ley y está estructurado en una Constitución¹³⁸.

En este camino, el orden jurídico gubernamental da cuenta consciente y concienzudamente de las reglas a las que ha de sujetarse cada uno de los poderes públicos en los distintos ámbitos de Gobierno.

Estas normas permiten establecer las relaciones intergubernamentales y las de los poderes con la sociedad, en las leyes constituyen el puente a través del cual se puede transitar a favor del interés general al estar establecidas en ellas las facultades, atribuciones y funciones de los órganos del poder público y de quienes ahí laboran, operan, y en última instancia le inyectan

¹³⁷ VÁZQUEZ Cano, Luis y SOBERANES Fernández, José Luis. “Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos”, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F. 1994. Pág. 30.

¹³⁸ BARAGLI, N. “Elaboración participada de normas”. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas. Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. República Argentina. Buenos Aires, Argentina. 2004. Pág. 75.

vida. A estas leyes, las estructuras administrativas les dan forma, fondo y contenido, y así las decisiones y procesos pueden fluir ordenadamente y las obligaciones y derechos de los servidores públicos estarán identificados.

A tales leyes han de servir, como fue especificado líneas arriba, los códigos de conducta, herramientas orientadoras del quehacer cotidiano atendiendo a los valores y principios preestablecidos en el orden jurídico mencionado.

En otros términos, el orden jurídico democrático o código de conducta ético resulta de combinar adecuadamente la técnica legislativa con ingredientes idóneos contenidos en principios y valores democráticos, antiautoritarios, libertarios, humanitarios, transparentes, de control social y otros más. En este contexto la ética y la administración pública se engarzan fuertemente a fin de garantizar a la sociedad una convivencia armónica privilegiando el logro e inhibiendo el uso de la fuerza del Estado para el logro de sus propósitos.

Este in superior sería inaccesible en ausencia de cuadros profesionales en la administración pública y el Gobierno, al tanto y atentos del bienestar general de todas las personas.

3.4.1. TIPOS DE RESPONSABILIDAD

LA RESPONSABILIDAD: La responsabilidad entraña una obligación ante la cual el sujeto causante de un daño debe repararle a otro.

Para ello, la ley prevee diferentes tipos de situaciones y ámbitos que atienden a áreas específicas de la vida jurídica.

La responsabilidad puede deducirse por acciones u omisiones de los sujetos por tres causas: Los actos jurídicos, los hechos ilícitos y la ley; elementos que según el Derecho Civil son fuentes de las obligaciones. Si se tiene, que para el desarrollo del presente trabajo, se proponen definiciones que algunos autores aportan en cuanto a la responsabilidad bien sea esta civil o penal.

RESPONSABILIDAD CIVIL: En esta materia y en atención al Derecho Privado generalmente se entiende en relación al incumplimiento de obligaciones de carácter contractual.¹³⁹ En el presente trabajo de investigación nos concierne específicamente la responsabilidad civil, como consecuencia jurídica de un hecho delictivo o la que se encuentra como proveniente del delito de origen personal. En ese sentido, la responsabilidad civil se traduce en una afectación económica a su autor y puede tomar diversas formas según la naturaleza del hecho. Mientras que Juan Busto Ramírez¹⁴⁰ sostiene que responsabilidad civil es aquel conjunto de obligaciones de naturaleza civil, exigibles a las personas responsables criminalmente del delito o falta como consecuencia del daño que viene a reparar, o por insolvencia de estas o su intervención lucrativa en los efectos del hecho delictivo, y otras ajenas a su omisión señaladas por la ley penal.

El estado será responsable por los daños causados directamente por una ley, que sean especiales de conformidad con el presente artículo".

"La administración será solidariamente responsable con su servidor ante terceros por los daños que este cause en las condiciones señaladas por esta ley".

Ambos conceptos implican que hay una dependencia del surgimiento de la Acción Civil, de la comisión de un hecho delictivo; en el primer concepto se restringe la extensión de la aplicación de la responsabilidad civil, pues, determina un carácter pecuniario no obstante, ello en el sentido de dicha responsabilidad. El segundo pronunciamiento es más amplio, relaciona a los sujetos operantes y su agilidad o sea el establecimiento preliminar en la ley.

¹³⁹ DURAN TRUJILLO: "Nociones de Responsabilidad Civil". Editorial TEMIS, Bogota, 1957, pág. 173

¹⁴⁰ BUSTOS RAMÍREZ, Juan J. y HORMAZÁBAL MALARÉE, Hernán. Lecciones de Derecho Penal Volumen I. Editorial Juridica Edir. Santiago de Chile, Chile, 1989. Pag. 235.

LA RESPONSABILIDAD CIVIL, en nuestra doctrina y según el Manual de Derecho Penal, parte general de Miguel A. Trejo¹⁴¹ y otros pueden ser:

INDIVIDUAL: cuando la responsabilidad recae en el sujeto activo del delito de manera individual y personal, respondiendo el directamente responsable, en caso de ser autor inmediato y de ser cómplice.

SOLIDARIA: Es poder exigir a cada uno de los acusadores el total de la deuda, según disposición del Código de Procesal Civil y Mercantil. Es decir que en el caso de haber multiplicidad de autores o cómplices, serán responsables solidariamente. Ello significa que en el pago de la responsabilidad civil puede reclamarse a todos los responsables conjuntamente o bien a cualquiera de ellos.

SUBSIDIARIA: Cuando existe un responsable directo del delito. Pero puede concurrir un representante legal en cuanto a personas jurídicas o incapaces, así como cuando participan al mismo tiempo autores inmediatos y cómplices, estos últimos son responsables subsidiariamente

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA: Cuando la administración Pública se ve obligada a responder de los daños que un tercero haya causado a la actividad de sus funciones. Existe conflicto en cuanto a la determinación de si la administración responde Civil o Penalmente y si su responsabilidad es directa, por hecho propio o indirecta, por hecho ajeno¹⁴².

La administración es responsable cuando obra por mediación de un agente especial, pero no cuando el daño hubiere sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponde la gestión practicada.

¹⁴¹ TREJO ALBERTO, Miguel Escobar. "Curso de Derecho Penal Salvadoreño (Parte General). Volumen I: Nociones Fundamentales". 1ª Edición. Servicios Editoriales Triple "D". San Salvador, El Salvador. 2002. Pág. 195.

¹⁴² LERGINA VILLA, Jesús. "La Responsabilidad Civil". Primera Edición. Editores Técnicos, Madrid, España. 1970. Pág. 54.

La Responsabilidad Administrativa está sujeta a jurisdicción contencioso - administrativa en el cual el funcionario o empleado público no cumple con sus obligaciones. Sus características son: Autónomas, Absoluta y Anónima.

LA RESPONSABILIDAD PENAL: Antes de entrar a establecer este tipo de responsabilidades, es necesario referirse a otras categorías, tales como: Delito, que es una acción típica, antijurídica y culpable. Es toda acción que el legislador sanciona con pena¹⁴³.

La acción culpable de un hombre imputable que como agresor a bienes jurídicos, especialmente dignos y necesitados de protección combinada con pena".

LA RESPONSABILIDAD ÉTICA: La responsabilidad ética impacta a casi cualquier profesión: el arte, la ciencia, la educación, el sistema de justicia penal y la medicina entre algunas. La responsabilidad ética significa cumplir obligaciones en todas las áreas éticas, o en tantas como sea posible. Cuando ocurre un dilema ético, los individuos involucrados deben elegir entre una amplia variedad de principios éticos y evaluar cuáles debe ser enfatizado¹⁴⁴.

La responsabilidad derivada de la ética, es un título que no trae demasiadas dificultades. Responsabilidad quiere decir, entre otras cosas, que la misma persona asume las consecuencias de las acciones por las que si mismo ha decidido por decirlo de una manera¹⁴⁵. Aquí ya queda claro que la ética de la responsabilidad tiene mucho que ver con lo que en Alemania se llama Erfolgsethik (ética del éxito). Tiene esta ética de la responsabilidad mucho que ver con el llamado utilitarismo, porque cuando se producen o hacen

¹⁴³ TREJO, MIGUEL ALBERTO y otros. Obra citada. Pág. 195

¹⁴⁴ PIEPER, A.M. "Ética y moral". Una introducción a la filosofía práctica. Editorial Bosch. Barcelona, España. 1996. Pag. 96.

¹⁴⁵ MARTÍNEZ Navarro, E. "Ética para el desarrollo de los pueblos", Editorial Trotta. Madrid, España. 2000. Pag. 56.

cosas útiles se tiene éxito, sea de cara a uno mismo, sea para los demás. Por tanto, la ética de la responsabilidad está muy ligada al utilitarismo, para el cual el criterio o patrón de enjuiciamiento de las acciones humanas –que muchas veces son aptas, quizá no siempre, para un enjuiciamiento moral– son los resultados o consecuencias que produzcan.

En cada nivel de la sociedad, los sujetos –individual o colectivamente– poseen una extensión mayor o menor de espacio de libertad para la toma de decisiones, esto implica que existe una correspondencia de la responsabilidad ética entre todos ellos y que deben atender a un ámbito de actuación que está limitado por condiciones que ellos no pueden cambiar, por lo menos por ahora.

Ningún nivel de la sociedad puede sustituir a otro porque cada uno permite descubrir relaciones que establecen obligaciones distintas.

Por lo tanto, la concepción de los niveles sociales, contrasta con la distinción común entre el micro- y el macro-nivel en economía y sociología. La persona individual es explícitamente dirigida como actor moral, a diferencia del que toma las decisiones en la sociedad¹⁴⁶.

LA RESPONSABILIDAD OFICIAL: La llamada responsabilidad oficial¹⁴⁷ es considerada como el principio cardinal del Republicanismo¹⁴⁸, es decir, lo opuesto al absolutismo en donde el monarca era responsable sólo ante Dios, o ante su propia conciencia, aboliendo así la necesidad de justificar sus actos y decisiones. En la República, por otro lado, el gobernante es responsable ante el pueblo al estar ejerciendo el mando mediante la fórmula de la

¹⁴⁶ SMITH, A. “La teoría de los sentimientos morales”, (versión española y estudio preliminar de Carlos Rodríguez Braun). Editorial Alianza. Madrid, España. 1999. Pag. 79.

¹⁴⁷ CASTELAZO, JOSÉ R. “La Ética De La Administración Pública”; Administración Pública. Publicado por Instituto Nacional de Administración Pública de México. México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); México D:F. 2010, pág. 202-210.

¹⁴⁸ Borja, Rodrigo. Obra citada. Págs. 880-882.

democracia representativa con todas sus variables¹⁴⁹. Una de las claves de la responsabilidad oficial es la rendición de cuentas y la otra consiste en el acceso a la información pública gubernamental.

RESPONSABILIDAD POLÍTICA: Normalmente este tipo de responsabilidad se rige por y está detallada en normas especiales, al tratarse de o pertenecer a un ámbito diferente al destinado a perseguir y castigar los delitos del orden común (que son de la competencia del Derecho Penal), o bien a los derivados de las relaciones entre particulares Derecho Civil). En otras palabras, el Gobierno y sus funcionarios por su naturaleza y objetivos no son responsables sólo ante sí mismos, sino como fue apuntado, ante la sociedad, al ejercer un poder delegado¹⁵⁰. Ser funcionario público significa estar sujetos a dos tipos de regímenes legales: los del orden propiamente público y los del orden común. Lo anterior se refleja claramente cuando se aborda la materia laboral o administrativa.

En la primera, el derecho de huelga afronta restricciones en la práctica por el riesgo implícito de dejar a la comunidad sin servicios públicos, aun cuando estos estén concesionados, pues el hecho no libera al Gobierno de la responsabilidad de prestarlos. En la segunda, la responsabilidad administrativa es exclusiva del Gobierno y por ende inaplicable a los trabajadores comunes.

La responsabilidad política está íntimamente enlazada con la moral pública, la que atañe a todos y por lo tanto se encuentra protegida por el derecho común y también, como se ha implicado, por valores no escritos. El Gobierno y sus representantes han de apearse a dichas normas a manera de ejemplo

¹⁴⁹ MORLINO, Leonardo. "La democracia entre la consolidación y crisis: los partidos, grupos y ciudadanos en el sur de Europa", Universidad de Oxford, Inglaterra; Oxford, Inglaterra. 1998. Págs. 44-48.

¹⁵⁰ VÁSQUEZ Alfaro, José Luis. "Responsabilidad política de los Servidores Públicos". Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); México D.F. 2000. Pág. 65.

de comportamiento. Las conductas fuera de borda cometidas por hombres y mujeres en el servicio público dan cuenta de la calidad moral de un sistema político o de un Gobierno, quiero decir que si ante la corrupción hay impunidad; si ante la degradación hay indiferencia; si ante la negligencia hay tolerancia, entonces se trata de un Gobierno ubicado en el filo de la navaja a menos que aplique la ley y rectifique imponiendo sanciones tan duras como lo merezcan las faltas.

Más allá de la conducta privada de los servidores públicos, la responsabilidad política es imputable a quienes ejercen la autoridad en sus distintas modalidades siempre a nombre de la sociedad, pero también tiene que ver con la corresponsabilidad entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha dicho en su Jurisprudencia¹⁵¹, que bajo la perspectiva del principio de culpabilidad, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas que resulten responsables de las mismas, por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye un requisito sine qua non para la configuración de la conducta sancionable. Es decir, que debe existir un obstáculo del autor con su hecho y las consecuencias de éste; ligamen que doctrinariamente recibe el nombre de "imputación objetiva", que se refiere a algo más que a la simple relación causal y que tiene su sede en el injusto típico; y, un nexo de culpabilidad al que se llama "imputación subjetiva del injusto típico objetivo a la voluntad del autor".

La Sala de lo Contencioso Administrativa no proclama impunidad ante la existencia de una infracción, sino, la necesidad de determinar claramente en

¹⁵¹ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, República de El Salvador; Corte Suprema de Justicia. Sentencia con referencia Ref. 36-G-95 de fecha veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y ocho.) Considerando IV, Pág. 10.

cada caso quienes son los sujetos a los que es válidamente atribuible la conducta sancionable, aún a título de imprudencia o negligencia¹⁵².

En lo que respecta al aspecto subjetivo de la responsabilidad política, es necesario definir quién es la persona que cometió los hechos denunciados, pues en contra de ella y sólo ella, se desarrollará el presente procedimiento.

En el caso que la denuncia se dirija en contra de varios servidores públicos, tal como lo ha dicho este Tribunal en anteriores decisiones, se requiere que la individualización se haga vinculando a cada servidor público con el hecho particular que se le atribuye¹⁵³.

El adecuado cumplimiento de todos los requisitos exigidos en el artículo 19 de la Ley de Ética Gubernamental de El Salvador, en lo que respecta al sujeto denunciado, es determinante para el pronunciamiento del Tribunal y es la base para definir quién o quiénes son las personas que cometieron los hechos imputados, pues sólo en contra de ella o ellas, se desarrollará el presente procedimiento, debido a que la responsabilidad generada por las conductas anti-éticas que se cometan en el ejercicio de un servidor público es personal. (Resolución de fecha 09/01/08, expediente 65-TEG-2007).

RESPONSABILIDAD SOCIAL: Este tipo de responsabilidad constituye el rasgo distintivo de cualquier Gobierno y administración pública, ya que es el nutriente esencial de su naturaleza y objeto. Es ineludible; obligación de todos los días y horas de cada año. Es posible definir a la responsabilidad social por la capacidad de construir condiciones de convivencia armónica entre los habitantes de un país. Tal propósito es inalcanzable en ausencia de

¹⁵² Resolución del Tribunal de Ética Gubernamental de El Salvador; proveída por el pleno del Tribunal de Ética Gubernamental; (Resolución de fecha 03/07/09, exp. 36-TEG-2008).

¹⁵³ Resolución del Tribunal de Ética Gubernamental de El Salvador; proveída por el pleno del Tribunal de Ética Gubernamental; (Resolución de fecha 13/09/07, expediente 32-TEG-2007).

estabilidad política, paz social y bienestar socioeconómico a estas alturas de la evolución histórica, se ha demostrado que el Gobierno es el único agente social formalmente responsabilizado (en el marco del Estado de Derecho), a asumir la atención integral de las comunidades políticamente organizadas y de los ciudadanos en lo particular.

El Gobierno ha de estar presente en la población en todo momento, desde muy temprano, aún antes de nacer un ser humano, en el transcurso de su vida, al morir y después de ese hecho¹⁵⁴.

La responsabilidad social del Gobierno se entiende en su complejidad al revisar la estructura de la administración pública. Basta darle una simple ojeada al listado de organismos, dependencias y entidades públicas para darse cuenta de los ámbitos funcionales a atender, su penetración o profundidad, así como la importancia o la trascendencia de su acción. Horadando en la cuestión de este tipo de responsabilidad, vale la pena determinar que todo gasto público es social. No obstante, las necesidades de puntualizar su destino han llevado a considerar como gasto social sólo aquello que incide directamente sobre los grupos y personas¹⁵⁵.

Lo aparentemente indirecto, esto es, los gastos en los cuales incurre cualquier país para su correcto funcionamiento, son igualmente clasificables como sociales.

No es posible soslayar que las demandas y necesidades de la gente son los motivos de la existencia del Gobierno, aunque el Estado requiera de controles en la canalización de recursos con el fin de evitar su desviación o la corrupción en los procesos de la distribución de la riqueza.

¹⁵⁴ MENÉNDEZ, Aquiles. "Ética Profesional". Undécima Edición. Editorial Herrero Hermanos. Ciudad de México. 1992. Pág. 281.

¹⁵⁵ STIGLITZ, Joseph. "El Malestar de la Globalización". Editorial Taurus. Madrid, España. 2002. Pág. 213.

3.5. BREVE BOSQUEJO HISTÓRICO DEL NACIMIENTO DEL MUNICIPIO

3.5.1. CONCEPTO DE MUNICIPIO

Doctrinariamente el concepto de Municipio puede comprenderse de diferentes puntos de vista como el Técnico-Administrativo, Social y Político.

Una definición Técnico-Administrativa de Municipio establece que es un ente público menor de carácter territorial y de base corporativa. Esto significa que es una institución que tiene competencia dentro de su territorio con fines de interés público para beneficio de la población¹⁵⁶.

Un concepto Social establece que es una convivencia de personas peculiarmente de familias, asentadas en un mismo territorio para, con plena conciencia de su unidad, realizar en común los fines de la vida. Es decir que el objeto principal del Municipio es buscar el bien común de todos los habitantes de determinado territorio. Además puede definirse desde el punto de vista Político, el cual establece que el Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Lo que significa que los municipios constituyen la base fundamental dentro de la estructura territorial del estado en sí¹⁵⁷. Por lo tanto municipio se define como el conjunto de habitantes de un término jurisdiccional, regido por un concejo cuyas facultades gozan de autonomía; ya que los Concejos Municipales administrarán el patrimonio de sus municipios. Es decir comprende el territorio, la población y la organización municipal¹⁵⁸.

Desde el punto de vista legal, el código municipal en su Art. 2. lo define como: La unidad política Administrativa dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un

¹⁵⁶ GIORDANO. Juan M. (Compilador). "El Municipio y la Municipalidad". Publicación del ISDEM (Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal). Editorial Época. 1988. Pag. 45.

¹⁵⁷ Diccionario Jurídico ESPASA. España. Editorial Espasa Calpe, S.A. . Año 1999. Pag.661

¹⁵⁸ IDEM. Pag.661

ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio Gobierno, el cual como parte instrumental del municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común en general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente.

El municipio se establece en un territorio determinado, que constituye el área geográfica en la que se asienta, dentro de los límites geográficos, donde se fijan sus actuaciones o competencias. Tiene su propio ordenamiento jurídico el cual está formado o encaminado a la formación y conducción de la sociedad local a través de la participación popular.

3.5.2. NATURALEZA JURÍDICA

Para establecer la naturaleza jurídica del municipio, se suelen adoptar dos posiciones antagónicas las cuales son: Una tesis naturalista y una tesis legal.

Respecto a la naturalista, está considera el municipio como una persona social, natural y necesaria.

Según la tesis legal, el municipio es una creación de la ley¹⁵⁹.

3.5.3. FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS

A los municipios le competen muchas funciones, por lo que la legislación Salvadoreña establece en el Código Municipal en su Art. 4. Las competencias de dichos entes las cuales son:

1. La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad;
2. Supervisión de precios, pesas, medidas y calidades;

¹⁵⁹ IDEM. Pags.661-662.

3. El desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público;
4. La promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación las ciencias y las artes;
5. La promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambientales prevención y combate de enfermedades;
6. La regulación y supervisión de los espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales;
7. El impulso de turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas, bahías, playas y demás sitios propios del municipio
8. La promoción de la participación ciudadana, responsable en la solución de los problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población;
9. La promoción del desarrollo industrial, comercial y agrícola, artesanal y de los servicios;
10. El incremento y protección de los recursos renovables y no renovables;
11. La regulación del transporte local y del funcionamiento de terminales de transporte de pasajeros y de carga;
12. La regulación de las actividades de los establecimientos comerciales, industriales de servicio y otros similares;
13. La regulación del funcionamiento extraordinario obligatorio en beneficio de la comunidad de las farmacias y otros negocios similares;

14. La regulación del funcionamiento de restaurantes, bares, clubes nocturnos y otros establecimiento similares;
15. La formación del Registro Civil de las personas y de cualquier otro registro público que se le encomendare por ley;
16. La formación de Registro de Ciudadanos de acuerdo a ley,
17. La creación impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad como mercados, tianguis y mataderos;
18. La promoción y organización de ferias y festividades populares;
19. La prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección y disposición fina de basuras;
20. La prestación del servicio de cementerios y servicios funerarios control de los cementerios y servicios funerarios prestados por particulares.
21. La prestación del servicio de Policía Municipal;
22. La autorización y regulación de tenencia de animales domésticos y salvajes;
23. La regulación del uso de calles, aceras, parques y otros sitios públicos, municipales y locales;
24. La autorización y regulación del funcionamiento de loterías, rifas y otras similares; sin embargo, los municipios no podrán autorizar ni renovar autorizaciones para el establecimiento y funcionamiento de negocios destinados a explotar el juego en traga níquel o traga perras, veintiuno bancado, ruletas, dados y en general, los que se ofrecen en las

casas denominadas casinos¹⁶⁰. Es importante destacar algunas de las facultades principales que competen al Concejo. Entre las cuales se tiene:

Emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos para normar el Gobierno y la administración municipal; Aprobar los contratos administrativos y de interés local cuya celebración convenga al municipio; y Adjudicar la contratación de obras o adquisición de bienes muebles sometidos a licitación¹⁶¹.

3.5.4. MARCO LEGAL DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR

El marco legal está orientado a todos los aspectos normativos que el legislador destaca en los diferentes cuerpos de leyes que regulan los entes municipales. Cabe destacar que es necesario hablar concretamente de la Constitución y el Código Municipal con un poco de referencia al FODES¹⁶², siendo así se comentará en primer lugar acerca de las competencias que la Constitución otorga a los entes Municipales.

3.5.4.1. ÁMBITO LEGAL MUNICIPAL

3.5.4.1.1. INSTRUMENTOS JURÍDICO DE LAS MUNICIPALIDADES

El sector Municipal, al igual que otros sectores del Gobierno Central cuenta con una serie de Normativas la cual tiene como objetivo fundamental, regular la gestión Municipal.

a) CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

Las Municipalidades según la Constitución de la República de El Salvador, establece que tienen iniciativa de Ley los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales. Para el Gobierno local, los departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidas por los Concejos, formados por

¹⁶⁰ Código Municipal Art. 4. El Salvador. Decreto legislativo No. 274, publicado en el Diario Oficial No. 23, tomo 290, del miércoles 5 de febrero de 1986

¹⁶¹ Código Municipal Art. 30. El Salvador. Ídem.

¹⁶² Fondo de Desarrollo Económico y Social.

un Alcalde, Síndico y dos o más Regidores y estos deben ser originarios o vecinos del Municipio. Los municipios serán autónomos en lo económico, técnico y administrativo y se regirán por un Código Municipal, además estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo regional.

En la autonomía de los municipios se pueden mencionar los aspectos siguientes: crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas, decretar su presupuesto de ingresos y egresos, nombrar y remover a los funcionarios públicos y empleados de su dependencia, decretar las ordenanzas y reglamentos locales.

Los fondos Municipales no se podrán centralizar en el fondo general del Estado y se podrá emplear en servicios de provecho para los Municipios. Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los Municipios, se creará un Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los mismos, dictando el mecanismo a desarrollarse una Ley. Los Concejos Municipales, administraran el patrimonio de sus Municipios y rendirán cuentas circunstanciales y documentada a la Corte de Cuentas de la República.

b) EL CÓDIGO MUNICIPAL

El Código Municipal tiene por objeto desarrollar los principios Constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios.

Ya que estos constituyen la unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la forma y condición de la sociedad local, con autonomía para darse su propio Gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local,

en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente.¹⁶³

c) LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL (ISDEM)

Con el fin de fortalecer los Gobiernos locales y garantizar a la sociedad civil la prestación de los servicios públicos municipales, de manera oportuna, eficiente y eficaz, fue decretada la Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)¹⁶⁴. El ISDEM tiene como objetivo básico proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación a las Municipalidades, sin importar tamaño, situación económica, ni color de bandera política, y todo con la finalidad de capacitar a las Municipalidades para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

d) LEY DE CREACIÓN DEL FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS

Como es sabido, el Código Municipal constituye el cuerpo de normas jurídicas sobre todo lo relacionado con el Municipio; pero estos, por si solos y sin recursos económicos no es posible que alcancen el desarrollo deseable y la autonomía económica necesaria, por lo que la Constitución de la República de 1983, estipula que para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los Municipios, se crearía un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos, por lo que por Decreto Legislativo No. 74, de fecha 8 de septiembre de 1988, publicado en el Diario Oficial No. 176, Tomo 300, del 23 de septiembre del mismo año, se emitió la Ley de Creación del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios.

¹⁶³ Código Municipal Decreto No. 274 de fecha 31/01/86.

¹⁶⁴ Decreto Legislativo No. 616, del 4 de Marzo de 1987, Publicado en el Diario Oficial No. 52, Tomo 294, del 17 de Marzo de 19

Dicho fondo es utilizado de conformidad con la ley, de la siguiente forma: el 20% para gastos de gestión y el 80% para erogaciones de inversión. en el primer caso pago de salarios, compra de papelería, mobiliario y equipo, entre otros; en el segundo caso para la remodelación de casas comunales, parques y zonas verdes, construcción de muros de protección, canchas deportivas, reparación y mantenimiento de lámparas, entre otras.

e) LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

La Ley de la Carrera Administrativa (LECAM)¹⁶⁵, que desde este momento será llamada LECAM, tiene un ámbito material y subjetivo específico de aplicación, que constituye el objeto de regulación de la misma, por ello prescribe en el Art. 1 que:

“El objeto de la presente ley es desarrollar los principios Constitucionales relativos a la carrera administrativa municipal y garantizar la eficiencia de la administración pública municipal mediante el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso de las personas que lo soliciten al servicio público municipal.

La capacitación permanente, la posibilidad de ascenso, traslado y la estabilidad en el cargo, basándose en los méritos y aptitudes, conforme a las posibilidades de cada municipalidad, con exclusión de toda discriminación que se base en motivos de carácter político, racial, social, sexo, religión o de cualquiera otra índole”.

El ámbito material de aplicación de la LECAM está determinado por las municipalidades de todo el Estado, lo que se refuerza por el Art. 1 Inc. 2°, así: “Cada Municipalidad deberá regirse conforme a las disposiciones establecidas en la presente Ley”. Incluyendo aquellas Alcaldías que se

¹⁶⁵ Decreto Legislativo 1039 publicado en Diario Oficial, numero 103 Tomo N° 371 de Fecha: 6 de junio de 2006.

dividen en diferentes distritos, como ejemplo la Alcaldía de San Salvador, que se divide en seis distritos, así como también Mejicanos y Santa Tecla.

El aspecto subjetivo viene determinado por los empleados y funcionarios que laboran en todas las municipalidades del Estado Salvadoreño, tal como lo prescribe el Art. 4 LECAM:

“Las disposiciones de la presente ley son aplicables a los empleados o funcionarios al servicio de todas las Municipalidades del país, de las asociaciones de Municipios, así como de las entidades descentralizadas del nivel municipal y de las fundaciones, asociaciones y empresas de servicio municipal, con personalidad jurídica propia, creadas de acuerdo al Código Municipal, que en esta ley se denominarán "Entidades Municipales", con excepción de los contemplados en el Art. 2 de esta ley”. Solo aquellas “Entidades Municipales” que posean personalidad Jurídica propia y sean creadas de acuerdo al Código Municipal, estarán regidas por la LECAM.

A parte de los municipios, la disposición comprende las asociaciones municipales, las fundaciones, empresas de servicio municipal, así como aquellas entidades que se descentralizan a partir de la formación normativa de la Alcaldía, según lo prevé el Art. 12 CM Esta inclusión se deriva de lo preceptuado por el Art. 13 Inc. 2° CM.: “La participación en este tipo de entidades obligarán y comprometerán patrimonialmente a las municipalidades que hubieren concurrido a su constitución en la medida y aportes señalados en los estatutos respectivos”.

Ahora bien, para que los empleados de estas asociaciones y entidades municipales puedan acceder a la Ley de La Carrera Administrativa Municipal, deben probar la personalidad jurídica otorgada por la municipalidad, y su respectiva inscripción en la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, y la respectiva publicación en el Diario Oficial en

el que se publicó el reconocimiento de su personalidad jurídica, como se dispone el Art. 13 CM.

La LECAM a partir de su vigencia, regula de manera especial, la relación laboral de los funcionarios y empleados municipales en todo el País, con preferencia de otras leyes afines a la misma, pues, de esta manera lo prescribe el campo de aplicación en el Art. 82 LECAM: “Esta ley por su carácter especial prevalecerá sobre la ley del servicio civil, ley reguladora de la garantía de audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa y demás leyes que la contraríen”.

Por lo que esta ley se aplica preferentemente atendiendo a su tenor literal y a lo que prescriben los principios de especialidad de la materia y prevalencia de la norma, como lo prescribe el artículo antes citado.

Así como también, se aplican las normas ya dichas en caso que no contemple hay que buscarla en los principios generales del derecho, porque la “Ley escrita no puede abarcar todas las posibilidades o eventos que en la vida se presentan, de ahí que en aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, se adviertan lagunas legales, que dejan al juzgador en la necesidad de acudir a otras fuentes para resolver el litigio sometido a su jurisdicción; ya que no cabe abstenerse de pronunciar un fallo o pretexto del silencio de ley.”

Por otra parte, es conforme a lo dispuesto en el Art. 80 LECAM: “Los empleados y funcionarios que a la vigencia de la presente ley se encuentren desempeñando cargos propios de la carrera administrativa, se considerarán incorporados a ella en el nivel y categoría que ostenten en el momento de la vigencia de la ley, debiéndoseles inscribir así en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal y en el respectivo Registro Municipal de la misma”.

Lo que busca el legislador es incorporar a los funcionarios y empleados a la Carrera Administrativa Municipal, siendo en beneficio para el servidor público de las municipalidades, que se encaminan a modernizar y adecuar sus administraciones.

Por esta razón esta normativa regula las condiciones de ingreso a la administración municipal, las promociones y ascensos de ingreso a la administración pública municipal, las promociones y ascensos con base en merito aptitud; así como también los tratados, suspensión y cesantías, los deberes, derechos y prohibiciones de los servidores públicos, los recursos administrativos contra las resoluciones que los afectan y la garantía a la estabilidad laboral en el cargo.

3.5.4.1.2. ÁMBITO JURISPRUDENCIAL

Dentro de éste ámbito cabe destacar las Sentencias que la Corte Suprema de Justicia a dictado respecto a las Municipalidades y a la Descentralización. En primer lugar es importante mencionar la Jurisprudencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo¹⁶⁶.

Sala que ha establecido que las Municipalidades no poseen competencia para autorizar el uso privativo sobre bienes nacionales de uso público, es decir que hace alusión a una limitante de las facultades que competen a las Municipalidades.

Por otra parte en Sentencia¹⁶⁷, dentro de la cual ordena que la descentralización es una situación de autonomía administrativa y financiera en que se encuentran algunos entes de derecho público creados por la Ley, en el sentido de que gozan de independencia respecto de la administración

¹⁶⁶ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia con referencia N° 32-F-96, dictada el 15 de diciembre de 1997.

¹⁶⁷ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia con referencia Ref.14-N-99, dictada el día veinticinco de junio de mil novecientos noventa y nueve.

central, pero deben su existencia a un acto de autoridad del Estado y se hallan sujetos en diversos aspectos a su fiscalización y dirección.

3.6. ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

Luego de un breve bosquejo sobre las generalidades de las Municipalidades y de su ámbito legal, se puede pasar a definir aquello que tiene que ver con su Organización interna.

La Administración Municipal podrá diferenciar dos tipos de órganos: Los órganos de Gobierno de carácter político y de carácter ejecutivo. El grupo de carácter político formado por los Órganos de Gobierno: Concejo, Alcalde y Síndico.

Por otra parte, la administración ejecutiva está formada por el Gerente General cuyo papel se orienta hacia la coordinación y dirección estratégica, así como servir de enlace entre las cuatro Gerencias y los Órganos de Gobierno de la Municipalidad.

A nivel operativo, la Alcaldía se divide en cuatro grandes áreas, Gerencia de Servicios a los Ciudadanos, Gerencia de Distritos, Gerencia de Finanzas y Gerencia de Administración.

El Gobierno Local ejerce un Concejo Municipal integrado por: un Alcalde, un Síndico, un Secretario, y doce Regidores o Concejales propietarios y cuatro suplentes.

El Alcalde Municipal y el Concejo son funcionarios de elección popular, y su periodo de gestión es de cinco años, pudiendo ser reelectos.

3.6.1. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

El Concejo tiene facultades y obligaciones que le competen de acuerdo a los artículos 30 y 31 del Código Municipal. En el artículo 30 del Código

Municipal se encuentran contenidas las facultades con las que cuenta el concejo; son facultades del Concejo Municipal:

Nombrar de fuera de su seno al Secretario Municipal;

Nombrar al Tesorero, Gerente, Directores o Jefes de las distintas dependencias de la Administración Municipal, de una terna propuesta por el Alcalde en cada caso;

Nombrar las comisiones que fueren necesarias y convenientes para el mejor cumplimiento de sus facultades y obligaciones que podrán integrarse con miembros de sus senos o particulares;

Emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos para normar el Gobierno y la administración municipal;

Aprobar los planos de desarrollo urbano y rural;

Elaborar y aprobar el presupuesto de ingresos y egresos del Municipio;

Aprobar los contratos administrativos y de interés local cuya celebración convenga al municipio;

Adjudicar la contratación de obras o adquisición de bienes muebles sometidos a licitación;

Emitir los acuerdos de creación de entidades municipales descentralizadas.

3.6.2. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ALCALDE MUNICIPAL

El Alcalde representa legal y administrativamente al municipio y es el titular del Gobierno y de la administración municipal; le corresponde al Alcalde:

Presidir las sesiones del Concejo y representarlo legalmente;

Llevar las relaciones entre la municipalidad que representa y los organismos públicos y privado, así como con los ciudadanos en general;

Convocar por si o a petición del Síndico o de dos Concejales por lo menos a sesión extraordinaria del concejo;

Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos y acuerdos emitidos por el concejo;

Ejercer las funciones de Gobierno y administración municipal expidiendo al efecto, los acuerdos, órdenes e instrucciones necesarias y dictando las medias que fueren necesarias y convenientes a la buena marcha del municipio y a las políticas emanadas del Concejo;

Resolver los casos y asuntos particulares de Gobierno y administración.

3.6.3. SÍNDICO MUNICIPAL

Es miembro del concejo y representante legal de la municipalidad; vela porque se cumplan leyes, decretos, reglamentos y ordenanzas y le corresponde realizar las siguientes funciones:

Art. 51 del Código Municipal; son facultades del Síndico:

Representar y defender judicialmente y extrajudicialmente los intereses del municipio en todo lo relacionado con los bienes, derechos y obligaciones municipales conforme a la Ley y a las instrucciones del Concejo;

Velar por el cumplimiento de legalidad en el quehacer de la administración municipal;

Velar porque los contratos que celebre la municipalidad se ajusten a las prescripciones legales;

Emitir dictamen en forma razonada y oportuna en los asuntos que el Concejo o Alcalde lo soliciten;

Examinar y fiscalizar las cuentas municipales, proponiendo al Concejo las medidas que tiendan a evitar inversiones ilegales indebidas o abusos en el manejo de los recursos del municipio;

Asesorar al Concejo o al Alcalde.

3.6.4. REGIDORES CONCEJALES

El artículo 53, señala cuales son las facultades que les corresponden a los Regidores o Concejales:

Concurrir con voz y voto a las sesiones del Concejo;

Integrar y desempeñar las comisiones para las que fueron designados, actuando en las mismas con la mayor eficiencia y prontitud y dando cuenta de su cometido en cada sesión o cuando para ello fueron requeridos. Las demás que les corresponden por Ley, ordenanzas o reglamentos

3.6.5. SECRETARIO MUNICIPAL

Es el asistente del Concejo nombrado por los Concejales y en su gestión responde ante el Alcalde; vela por registrar en los libros de Actas los acuerdos tomados en sesiones ordinarias y extraordinarias del Concejo y le corresponde:

Art. 55 del Código Municipal; son deberes del Secretario:

Asistir a las sesiones del Concejo y elaborar las correspondientes actas;

Autorizar las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que emita el Concejo;

Convocar a los Concejales para que concurran a las sesiones;

Llevar los libros expedientes y documentos del Concejo, custodiar su archivo y mantenerlo organizado;

Despachar las comunicaciones que emanen del Concejo y llevar con exactitud un registro de todos los expedientes o documentos que se entreguen.

3.7. ANÁLISIS DOCTRINAL DE LOS FONDOS PÚBLICOS

3.7.1. CONCEPTO DE FONDOS PÚBLICOS

En una primera aproximación la conceptualización de los fondos públicos requiere considerar dos aspectos: qué se entiende por «caudales, fondos, créditos, valores o efectos» y qué añade al concepto así obtenido (género) el adjetivo «públicos» (especie).

Por caudales, si se atiende a su significación gramatical, puede entenderse cualquier conjunto de bienes o cosas, o bien sólo una determinada clase: el dinero o los bienes fácilmente convertibles en dinero.

Los términos «fondos», «valores» o «efectos» pueden considerarse equivalentes al de «caudales». El artículo 207 inciso 3° de la Constitución, prescribe textualmente: "Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una Ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso".

Los fondos, en general, son recursos, cuentas o partidas especiales de los presupuestos del Estado y de otras corporaciones públicas; por tanto,

cuando se habla de "fondo" en términos generales, se hace referencia a todo un conjunto de bienes o patrimonios de una entidad cuando tienen "finalidad y cuenta especiales"; es decir, afectos al cumplimiento de unos determinados objetivos a realizarse por uno o varios entes públicos, o instituciones¹⁶⁸.

Los fondos reciben muchos adjetivos dependiendo de su ámbito espacial y material; como por ejemplo "fondo público", que puede definirse, en primer lugar, como aquel conjunto de dinero, bienes, obligaciones y valores existentes en el erario para el cumplimiento de un fin establecido jurídicamente; y en segundo lugar, en sentido más amplio, los caudales de entidades territoriales, municipios y corporaciones dependientes de dichas entidades¹⁶⁹.

La materia de los fondos ha estado ligada a una de las más importantes funciones de los Estados que se traducen en una planificación general de los ingresos y egresos, consistente en la elaboración, ejecución y fiscalización del presupuesto del Estado, ya que no se concibe a una administración que no tenga planeado su desenvolvimiento económico y financiero, dentro de un término preciso, generalmente anual.

Ahora bien, el vocablo dentro de nuestra Constitución es complejo y variable. Se puede advertir que, en primer lugar, hay un uso simple del mismo, es decir, se utiliza la palabra "fondo" como sinónimo de "dinero" o cantidades líquidas. Tal es el caso de los artículos 128, 131 ords. 10º y 12º, 195 atribuciones 1ª, 2ª, 4ª y 7ª, y 232 de la Constitución.

En segundo lugar, en algunas otras disposiciones Constitucionales, tiene un manejo un poco más complejo, cuando prácticamente se refiere a una "masa

¹⁶⁸ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucional, con referencia No. 1-98, de fecha 19 de febrero de 2002, considerando V. Pág. 20.

¹⁶⁹ SESMA Sánchez, B. "Las subvenciones y su control en el ordenamiento Español". Sindicatura de Comptes. Valencia, España. 1998. Pág. 133.

de bienes", tal y como se puede advertir, a primera vista de los artículos 106 inc. 4°, 127 ord. 2° y 228 de la Constitución.

Tanto es así que el artículo 234 se encarga de corroborar esta idea al prescribir textualmente que "Cuando el Estado tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que hayan de comprometerse fondos o bienes públicos, deberán someterse dichas obras o suministros a licitación pública...".

Por último, el vocablo "fondo" es utilizado por el constituyente como un término para hacer referencia a un conjunto de ingresos estatales; el artículo 224 inc. 1° de la carta Magna dispone que "todos los ingresos de la Hacienda Pública formarán un solo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado".

En conclusión, cabe mencionar que como se aprecia de las disposiciones constitucionales citadas, la Constitución utiliza el vocablo para hacer referencia a los distintos recursos de la administración pública en general, ya sean formados por una masa o conjunto de bienes, cantidades líquidas, ingresos, bienes públicos, entre otros.

3.7.2. ESTRUCTURA DE LOS FONDOS PÚBLICOS

Los fondos públicos se estructuran siguiendo las clasificaciones económica y por fuente de financiamiento que son aprobadas, según su naturaleza: Clasificación económica; clasificación por fuentes de financiamiento¹⁷⁰.

1. Clasificación económica: agrupa los fondos públicos dividiéndolos en: ingresos Corrientes, ingresos de capital, transferencias y financiamiento.

¹⁷⁰ FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. Buenos Aires, Argentina. 1998. Pág. 21.

2. Clasificación por fuentes de financiamiento que agrupa los fondos públicos que financian el presupuesto del sector público de acuerdo al origen de los recursos que lo conforman. Al contrario de las fuentes de financiamiento se establecen en el presupuesto general de la Nación¹⁷¹.

Otro tipo de elementos de fondos públicos se le puede denominar a los llamados recursos ordinarios que corresponden a los ingresos provenientes principalmente de la recaudación tributaria. Los recursos ordinarios no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación.

Asimismo, comprende los fondos por la monetización y los ingresos por la recuperación de los recursos obtenidos ilícitamente en perjuicio del Estado, así como otros ingresos que señale la normatividad vigente¹⁷².

En ese mismo sentido existen los recursos directamente recaudados que comprenden los ingresos generados por las Entidades Públicas y administrados directamente por éstas, entre los cuales se puede mencionar las tasas, rentas de la propiedad, venta de bienes y prestación de servicios, entre otros; así como aquellos ingresos que les corresponde de acuerdo a la normatividad vigente. Los llamados recursos por operaciones oficiales de crédito, estos son aquellos ingresos que provienen del endeudamiento público.

Comprende los fondos de fuente interna y externa provenientes de cualquier operación de endeudamiento efectuada por el estado con instituciones comprendidas dentro del sistema financiero nacional con instituciones, organismos internacionales y Gobiernos extranjeros. Asimismo, incluye las

¹⁷¹ CAMACHO, Miguel Galindo. "Derecho Administrativo". Tomo I, Segunda Edición. Editorial Porrúa. México D.F. 1997. Pág. 116.

¹⁷² ENTRENA Cuesta, R. "Curso de Derecho Administrativo". Volumen I. 11ª edición. Editorial CES. Madrid, España. 1995. Pág. 46.

asignaciones de líneas de crédito; y las operaciones en el mercado de capitales¹⁷³.

Existen las donaciones y transferencias que comprende los fondos financieros no reembolsables recibidos por el sector privado, público, interno o externo.

Dichos fondos no generan una contraprestación por parte de la entidad receptora. Contribuciones a fondos que considera los fondos provenientes de los aportes obligatorios efectuados por los trabajadores de acuerdo a la normatividad vigente, así como los aportes obligatorios realizados por los empleadores al régimen de prestaciones de salud del seguro social que incluye las transferencias de fondos del fondo consolidado de reservas previsionales así como aquellas que por disposición legal constituyen fondos para reservas previsionales u otros fondos.

3.7.3. FONDOS MUNICIPALES

Luego de hacer una breve referencia de los fondos públicos en una forma general, se pasa a señalar de manera específica lo que son los fondos municipales y se puede decir que son aquellos ingresos generados por recursos propios del municipio, los cuales provienen de tributos de los ciudadanos a través de impuestos, transferencias corrientes del Gobierno central (20% del FODES) para gastos administrativos), otros ingresos corrientes e ingresos de capital. Estos ingresos se pueden usar para cubrir los gastos de operación del municipio, sin mayores restricciones que las determinadas por el Concejo Municipal¹⁷⁴.

¹⁷³ PAREJO Alonso, Jiménez Blanco. "Manual de Derecho Administrativo". 4ª edición. Editorial Cedecs. Barcelona, España. 1996. Pág. 235.

¹⁷⁴ PROYECTO DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (PDMPC). Convenio de cooperación entre el Gobierno de la República de El Salvador, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y el Gobierno

Para el cálculo de los Ingresos al fondo municipal existen varios métodos, pero el más usado consiste en: primero, se identifican las rentas obtenidas durante los últimos doce meses, contando del primero de noviembre del año anterior al 31 de octubre del año en que se elabora el presupuesto; segundo, a lo anterior se suma el producto estimado de las nuevas fuentes de ingresos que pudieran surgir por una nueva Ley de Impuestos Municipales o por Ordenanzas de tasas por servicios que se prestan a la comunidad, o por reformas a estas que estuvieran aprobadas.

Es importante no incluir estimaciones de ingresos en base a cobros de mora municipal, si no existe un plan de recuperación que garantice su cumplimiento. Lo recomendable es que si en el transcurso del año, se da un aumento significativo en la recaudación de las rentas, puede establecerse un superávit financiero destinado a reforzar o crear otras asignaciones en el presupuesto municipal.

En el fondo municipal se incluye los ingresos de capital, que se perciben por ventas de bienes, bonos, acciones y otros valores, así como de préstamos y otros ingresos de capital.

Los recursos del fondo municipal se utilizan para cubrir los gastos corrientes del municipio, tales como: remuneraciones, servicios no personales, materiales y suministros, transferencias corrientes, entre otros.

También es importante señalar que los recursos del fondo municipal se pueden destinar a gastos de capital, tales como adquisición de maquinaria, mobiliario y equipo, inversión de obras públicas, compra de inmuebles y valores, desembolsos financieros y transferencias de capital.

de los Estados Unidos de Norte América, actuando a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). San Salvador, El Salvador. Proyecto USAID 519-0388. Publicado en abril de 2000. Pág. 8.

Los fondos municipales son la principal fuente de financiamiento para los municipios, son los ingresos o entradas de dinero de la entidad descentralizada y los egresos o salidas de dinero que se tendrá durante un tiempo determinado, generalmente de un año

En cuanto a la autonomía de los municipios hoy en día estos gozan de esta característica en un rubro más y es en lo técnico; ya que establece que dicha autonomía estará regulada por un Código Municipal.

A pesar de su independencia las Municipalidades deben ceñirse a los principios generales establecidos en el Código Municipal y prestar su colaboración a las instituciones del estado. Lo que principalmente hace autónomos al municipio son las facultades Legislativas y ejecutivas que tienen sus autoridades; ya que la primera consiste en la capacidad de crear norma Jurídica y la segunda son las relativas al Gobierno y a la administración. En este caso son normas generales sobre el régimen interno de los municipios y de la prestación de servicios.

Por lo que, conforme a lo que establece el Art. 205 de la Constitución, ninguna ley ni autoridad podrá eximir el pago de las tasas y contribuciones municipales; es decir que ninguna persona puede ser perdonada del pago de los impuestos municipales.

Los planes de desarrollo deberán ser aprobados por el concejo municipal respectivo, entendiéndose esto como el conjunto de proyecto destinados a producir beneficios sociales a la población de un municipio determinado; es decir que las instituciones del estado deberán colaborar con la municipalidad en el desarrollo de los municipios.

Los fondos municipales no se podrán centralizar en el fondo general del Estado, si no en servicio y provecho para los municipios. Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creara un fondo

para el desarrollo económico y social de los mismos; los Concejos municipales administrarán el patrimonio de sus municipios y rendirán cuenta a la Corte de cuentas de la República, tanto en la administración del patrimonio municipal, como en la ejecución de sus presupuestos, aunque el control de estos sea después de haber sido utilizado sus fondos¹⁷⁵.

3.7.4. PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

Al hablar de la recaudación de los recursos municipales y debido a los procedimientos y procedencia de los mismos, se tiene que considerar las características propias de cada municipio en cuanto a sus recursos humanos y técnicos, los cuales pueden variar.

Por otra parte, dentro del proceso de recaudación se debe tener en cuenta, las fuentes de donde provienen estos recursos, que bien pueden provenir de tasas, impuestos, contribuciones especiales que resultan de la aplicación de las leyes locales tales como las ordenanzas, reglamentos y la correspondiente ley de impuestos municipales.

Por otra parte, también se perciben ingresos provenientes de subsidios y donaciones de instituciones y organizaciones externos al municipio.

3.7.4.1. LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Las principales fuentes de financiamiento de las municipales son 5 y se enumeran de la siguiente manera: 1. Fondo General 2. Fondos Propios 3. Préstamos Externos 4. Prestamos Internos 5. Donaciones.

Y se ven cristalizadas en el presupuesto municipal de ingresos de la siguiente forma: como ingresos corrientes, ingresos tributarios, ingresos no

¹⁷⁵ Decreto Constitucional Número 38, 15 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial N° 234. Tomo N° 281, 16 de diciembre de 1983.

tributarios, contribuciones a la seguridad social, venta de bienes y servicios, ingresos financieros y otros, transferencias corrientes, ingresos de capital, venta de activos fijos, transferencias de capital, recuperación de inversiones financieras, financiamiento, endeudamiento público¹⁷⁶.

3.7.5. DETERMINACIÓN DE LOS ENCARGADOS EN EL MANEJO DE LOS FONDOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Luego de realizar un estudio breve sobre la definición de los fondos públicos Municipales, pasando por las fuentes de financiamiento que permiten tenerlos y las atribuciones que tiene el Concejo Municipal y el Alcalde Municipal dentro de la entidad descentralizada, se pasa a señalar de manera clara, quienes son los encargados de manejar los fondos públicos dentro de la Alcaldía Municipal de San Salvador, que es el tema de investigación que nos atañe.

Primeramente hay que mencionar que luego de la investigación se ha identificado que los fondos de la Alcaldía Municipal de San Salvador son parte del sistema de administración financiera (SAFI)¹⁷⁷, integrado es el conjunto de principios, normas, organización y procedimientos de presupuesto, tesorería, inversión, crédito público y contabilidad gubernamental, los cuales sistematizan la captación, asignación y empleo de los recursos públicos tendientes a lograr eficacia, eficiencia y economía en el uso de los mismos. La aplicación del SAFI se concretiza mediante los subsistemas de presupuesto, tesorería, inversión y crédito público y el de contabilidad gubernamental, basados en la característica básica de centralización normativa y descentralización operativa; excepto para las

¹⁷⁶MINISTERIO DE HACIENDA. Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público Pág. 90/91 Ministerio de Hacienda de la República de El Salvador.

¹⁷⁷ MINISTERIO DE HACIENDA DE EL SALVADOR. “Instructivo SAFI 001/2011”. Normas para la administración de crédito del Tesorero Publico. San Salvador, El Salvador. Agosto de 2011. Págs. 7-8.

decisiones y operaciones referidas al endeudamiento público, que están supeditadas a procesos centralizados de autorización, negociación, contratación y legalización.

Tanto en el artículo 204 de la Constitución de la República como en el artículo 3 del Código Municipal, queda establecida la autonomía del municipio para "decretar su presupuesto de ingresos y egresos", así mismo, sus "ordenanzas y reglamentos locales".

Si bien, los municipios tienen esta autonomía, su obligación de funcionar con presupuestos queda clara en el artículo 72 del Código Municipal, al decir que "están obligados a desarrollar su actuación administrativa y de Gobierno, por un presupuesto de ingresos y egresos aprobado con iguales formalidades que las ordenanzas y con el voto de los dos tercios de los concejales." Este mismo artículo establece el período de un año calendario para el presupuesto, del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

El hecho que la aprobación formal del presupuesto requiera el voto de las dos terceras partes del Concejo Municipal, implica que, para los municipios con menor población, cuyo concejo está integrado solamente por cuatro personas: el alcalde, síndico, y dos regidores, deberán estar de acuerdo al menos tres de estas personas integrantes del concejo.

Para cumplir con esta legalidad, en los municipios cuyo Concejo sea de 6 personas propietarias, los dos tercios de los votos significa que estén de acuerdo 4 de estas personas. Seis personas en los concejos integrados por ocho personas; 7 personas en los de 10 miembros; 8 votos en los concejos de 12 personas.

Los artículos 195 y 207 de la Constitución establecen la fiscalización del manejo de fondos públicos y la instancia encargada de hacerlo. El patrimonio del municipio será administrado por su Concejo Municipal, que deberá rendir

"cuentas circunstanciadas y documentada de su administración a la Corte de Cuentas de la República", según establece el artículo 207.

"La ejecución del presupuesto será fiscalizada a posterioridad por la Corte de Cuentas de la República, de acuerdo a la ley", expresa este mismo artículo.

La Corte de Cuentas, organismo independiente del Órgano Ejecutivo, de acuerdo al artículo 195 de nuestra Constitución, no solo fiscalizará la ejecución del presupuesto, sino también el buen manejo de los fondos públicos.

Los fondos municipales "no se podrán centralizar en el Fondo General del Estado, ni emplearse sino en servicios y para provecho de los municipios", de acuerdo al artículo 207 de nuestra Constitución, agregando que "para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creará un fondo para el desarrollo y social de los mismos (FODES). Una ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso."

Al hablar sobre hacienda pública municipal, el Código Municipal dedica un capítulo al Presupuesto, a continuación se presenta una relación de los artículos que no se han mencionado antes y que permiten ampliar aspectos sobre el presupuesto municipal.

La ordenanza de presupuesto contiene las disposiciones generales y los presupuestos de ingresos y de egresos, además, los anexos que el Concejo considere necesarios. (Código Municipal Art.73).

Las disposiciones generales son las normas que se consideren complementarias, reglamentarias, explicativas o necesarias para la ejecución de estos presupuestos y sus anexos. (CM Art.74)

El presupuesto de ingresos contiene los diversos ingresos municipales cuya recaudación se autorice, "con la estimación prudencial de las

cantidades que se presupone habrán de ingresar en cada ramo", así mismo, de otros recursos financieros permitidos por la ley.

Está prohibido considerar "Ingresos que no tengan base legal para su percepción cierta y efectiva." (CM Art.75)

El presupuesto de egresos contendrá las partidas correspondientes para la atención de las funciones, actividades y servicios municipales, así mismo, las inversiones y los "aportes para fundaciones, empresas, sociedades, instituciones municipales autónomas y demás organismos de carácter municipal o intermunicipal" (CM Art.76)

En los presupuestos, el monto total de los egresos no podrá ser mayor que el total de los ingresos, "cuando fuere indispensable para cumplir con esta disposición se podrá incluir las existencias de caja provenientes de economía o superávit estimados al treinta y uno de diciembre del año de presentación del proyecto".

Si hubiese ingresos extraordinarios o si se establece el superávit real, se podrá ampliar el presupuesto de egresos durante el año en ejercicio. (CM Art.77)

"El concejo no podrá acordar ningún gasto para el cual no exista previsión presupuestaria". Tampoco podrá autorizar egresos de fondos que no han sido consignados en el presupuesto. (CM Art.78)

Para elaborar el proyecto de presupuesto del año inmediato siguiente, el alcalde o la alcaldesa tomará en cuenta la opinión de las demás personas miembros del concejo y jefes de las distintas dependencias, "procurando conciliar sus observaciones y aspiraciones con los objetivos y metas propuestas". (CM Art.80). El proyecto de ordenanza de presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente año, se deberá presentar para que lo

considere el concejo antes del 15 de noviembre de cada año. "El concejo podrá modificar el presupuesto pero no podrá autorizar gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos". (CM Art.81)

"Si el primero de enero no estuviese en vigencia el presupuesto de ese año, se aplicará el del año anterior hasta que entre en vigencia el nuevo presupuesto". (CM Art.82)

"Para cada ejercicio presupuestario el concejo aprobará la programación de la ejecución física y financiera del presupuesto especificando, entre otros aspectos, los compromisos y desembolsos máximos que podrá contraer o efectuar para cada trimestre del ejercicio presupuestario". (CM Art.83).

En todo caso, "el alcalde informará al concejo mensualmente sobre los resultados del ejercicio del presupuesto" (CM Art.84)

"Las empresas municipales y las instituciones municipales autónomas tendrán su propio presupuesto, aprobado por el concejo".(CM Art.79).

Una de las evaluaciones constantes que se ha hecho de la forma en que normalmente se ha venido haciendo el presupuesto municipal en El Salvador, señala la gran dependencia del Gobierno central que se genera por la naturaleza de la relación financiera existente¹⁷⁸.

A excepción de los fondos municipales propios (generados por tributos, aportes locales donaciones), los demás ingresos dependen casi en su totalidad de fuentes provenientes del Gobierno central que se transfiere a las alcaldías a manera de subsidios, donativos, legados, fondos de inversión para el desarrollo económico y social o aportes para los gastos de operación administrativas.

¹⁷⁸ UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR. Informe de uso de fondos públicos de la Alcaldía Municipal de San Salvador. Referencia. 029-UFTP-16. 9 de febrero de 2016. Pág. 8.

En algunos casos, esta dependencia genera un acomodamiento por parte del municipio, que se manifiesta en la poca búsqueda de recursos propios localmente, vía cobro por servicios, tasas e impuestos.

Son menos las municipalidades que han tenido iniciativas para procurarse recursos por su propia cuenta.

Desde esta perspectiva se ha planteado la realización de un presupuesto por áreas de gestión en donde el Concejo Municipal establezca proyecciones financieras que demanden la búsqueda, gestión y aprovechamiento de recursos provenientes de sectores diferentes del estatal.

Luego de este análisis, se tiene que decir que los fondos públicos municipales son manejados a partir del presupuesto anual, que las Municipalidades se ven obligadas a realizar en el inicio de cada año fiscal.

Deben de realizar una estimación y para dicha estimación o cálculo del presupuesto municipal, es necesario haber determinado y priorizado previamente los problemas o necesidades a resolver tanto a nivel interno como externo de la municipalidad, tomando como base el monto de ingresos estimados como disponible por cada fondo para el desarrollo del año de trabajo. En la proyección de los diferentes gastos o egresos se debe considerar algunos aspectos elementales:

Primero, para estimar los gastos de funcionamiento debe hacerse una minuciosa revisión de las necesidades municipales, con el fin de reducir los gastos a lo estrictamente necesario. Segundo, en relación con la estimación de gastos por servicios no personales deberá hacerse un análisis de todos los gastos que tendrán que realizarse, con el fin de garantizar el pago de los servicios básicos de teléfono, agua, energía

eléctrica, recolección y tratamiento de basura, entre otros. Con respecto a gastos para la celebración de festividades y atenciones sociales, estos deberán limitarse a lo estrictamente necesario y racional.

Tercero, la estimación para adquirir materiales deberá hacerse tomando en cuenta las probables existencias en bodega al final del año y considerar el consumo anual promedio con el fin de establecer el monto necesario y no hacer compras superfluas. Sobre la asignación de recursos para suministros, deberá analizarse lo utilizado en el año anterior y sumarle el incremento proyectado por la inflación, calculando las cantidades estrictamente necesarias.

Cuarto, sobre la proyección de gastos de inversión. Al asignarse recursos de inversión debe darse prioridad a proyectos cuya necesidad sea la más sentida por la comunidad, así como también a aquellos proyectos que puedan generar o incrementar ingresos a la municipalidad.

Es por ello que hay que aclarar que la estimación de todos los gastos y uso de los fondos municipales es una tarea de mucha responsabilidad, por lo cual en ella deben participar los miembros del Concejo municipal, el alcalde, los jefes de departamento o secciones de la municipalidad y, de ser posible (dependiendo del grado de apertura de la municipalidad hacia la ciudadanía) los miembros y directivos de organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, donde existen comités de Desarrollo del Municipio, éstos deben participar.

Al final del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos, es importante “cuadrar” el presupuesto. Esto se realiza haciendo que la cantidad total de

Egresos presupuestada sea exactamente igual a la cantidad de Ingresos establecidas como entradas a la municipalidad. Esto es importante porque ningún Concejo puede ejecutar un plan de acción municipal proyectando actividades fuera de sus posibilidades económicas reales.

Luego, durante el camino, el Alcalde y el Concejo tendrán la posibilidad de realizar ajustes del presupuesto, realizando transferencias internas de cuentas en las que no se ha gastado todo lo previsto y que presenten sobrantes, a cuentas cuyos totales han sido consumidos por actividades cuyas demandas económicas sobrepasaron las cantidades destinadas.

En resumen y finalizando la temática de quien es el que realmente maneja los fondos públicos municipales, se puede estar en la posibilidad de decir que dichos fondos son responsabilidad del Alcalde Municipal, de su Concejo Municipal principalmente, ya que en el presupuesto anual de la Alcaldía debe ir consignado de manera clara, el uso de cada recurso monetario de la Alcaldía y es desde el momento de elaboración de dicho presupuesto donde se debe de hacer una tarea responsable, ética y transparente, ya que el camino de la Municipalidad en torno a los fondos municipales estará trazado a partir de la elaboración de dicho presupuesto anual.

Es por ello que es tarea del Alcalde Municipal y de su Concejo Municipal de llevar el control ético o no ético de los fondos públicos municipales al inicio de cada año fiscal, estos dos personajes más influyentes si así se quiere llamar, son los que manejan los fondos públicos municipales desde la elaboración de los presupuestos, aunque no sean directamente ellos los que los ponen en ejecución, sino que son las dependencias y oficinas de la propia administración municipal. El presupuesto se debe entender

no solo como instrumento para la administración de los dineros municipales, sino en el marco de la proyección de desarrollo local que se ha planteado el municipio, a mediano o largo plazo. O sea, que es parte importante para ir construyendo el futuro de la capacidad financiera del municipio y su municipalidad. Además, el presupuesto municipal se debe construir buscando concertar esfuerzos y generar espacios de diálogo y cooperación entre los actores de la sociedad civil y el Gobierno Municipal y de éste con el Gobierno Nacional.

Utilizando coordinadamente sus recursos, el municipio puede fomentar y dinamizar la inversión de recursos orquestados con otros que buscan el mismo fin. Esto implica la coordinación con los planes nacionales de desarrollo.

3.7.6. ESTUDIOS DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR DURANTE EL PERIODO DE 2009 A 2012

3.7.6.1. INGRESOS

El reporte de clasificación económica de ingresos de la Alcaldía Municipal de San Salvador (AMSS), los ordena en: Ingresos corrientes, de capital, financiamiento y contribución a servicios especiales¹⁷⁹.

1. ingresos corrientes: son los recursos que se estima recaudar y que provienen del pago de impuestos y contribuciones, las cuales pueden clasificarse en:

¹⁷⁹ FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO (FESPAD). "Dinámica de las finanzas públicas en EL SALVADOR (2012 - 2014)". FESPAD ediciones. San Salvador, El Salvador. 2014. Pág. 46.

1.1. Tributarios: provienen de los impuestos directos que pagan las personas naturales y jurídicas (empresas) que desarrollan una actividad económica en el municipio.

1.2. No tributarios: son las tasas y derechos que pagan las personas y las empresas por los servicios que les brinda la municipalidad, como: registros y extensión de documentos, incluyendo de identificación, acceso a lugares públicos , alumbrado públicos, servicio de aseo, saneamiento ambiental y disposición final, cacetas telefónicas, estacionamientos, parquímetros y mercados, postes, torres y antenas, rastros y tianquis, baños y lavaderos públicos, derechos por permisos y licencias municipales, comercialización de mapas, planos y documentos

1.3. Venta de bienes y servicios: corresponde a los ingresos por prestación de servicios diversos que no están en tasas y derechos.

1.4 Ingresos financieros y otros: son los que provienen principalmente de las multas, intereses, arrendamiento de bienes que hace la alcaldía y los rendimientos de los títulos valores (deuda) que compra la alcaldía.

1.5 Transferencias corrientes: son subsidios y donaciones del sector público y privado.

2. Ingresos de capital. Son los recursos percibidos por la venta de activos fijos, como terrenos o edificios, las transferencias de capital recibidas de entidades del sector público y las recuperaciones de inversiones financieras en préstamos y en títulos valores; en otras palabras, son las transferencias del Estado a través del Fondo para el desarrollo económico y social de los municipios de El Salvador (FODES), destinando el 6% del Presupuesto Nacional a las alcaldías, el 80% para inversión y 20% para gastos operativos.

3. Financiamiento. Proviene de los préstamos del sector público, de entidades privadas financieras y de organismos multilaterales.

4. Contribución a servicios especiales. Es lo que pagan las personas por beneficios especiales que reciben derivados de la ejecución de obras públicas realizadas por la municipalidad, como la ampliación de servicios públicos o el aumento en el valor de sus bienes. En El Salvador son cinco las contribuciones especiales que existen, cada una de las cuales se rige por su propia Ley, así se tiene:

4.1. Contribución especial sobre de diesel y gasolina. Consiste en el aporte que todo refinador o importador debe aportar por la venta de diesel, gasolina o de sus mezclas; asimismo, las personas naturales o empresas que importen directamente para su propio consumo deben también pagar esta contribución.

4.2. Contribución por libra de azúcar extraída. Es el aporte que todos los productores de caña, centrales azucareras o ingenios deben entregar por cada libra de azúcar que éstos produzcan.

4.3. Contribución sobre bebidas alcohólicas, tabaco y armas. Es la contribución por la producción o comercialización de alcohol, bebidas alcohólicas, productos de tabaco, armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares.

4.4. Contribución especial para la promoción turística. Es la contribución que toda persona debe aportar por salir del territorio nacional por vía aérea o cuando utiliza los servicios de alojamiento en los establecimientos que brindan servicios turísticos.

4.5 Contribución especial para la estabilización de las tarifas del servicio público de transporte colectivo de pasajeros. Es la contribución que deben

pagar los importadores o refinadores por la venta o cualquier forma de transferencia de propiedad de diesel y de gasolina regular o especial.

Dentro de todas estas formas de ingreso de la Alcaldía Municipal de San Salvador se puede llegar a la consolidación de todos los ingresos percibidos en el periodo comprendido de 2009 a 2012; ingreso que se toma como concepto de Fondos Públicos¹⁸⁰:

Ingresos	2009	2010	2011	2012
Ingresos Totales (en dólares)	\$ 54,180,079.00	\$56,271,099.00	\$83,655,075.00	\$66,962,152.00

Los ingresos corrientes representan poco más del 75% de los ingresos totales. Los otros ingresos, que representan el déficit de la alcaldía, provienen sobre todo de las transferencias que le hace el Gobierno Central mediante contribución a servicios especiales y préstamos.

Se trata de un faltante muy grande que cada año la alcaldía debe cubrir recurriendo a más financiamiento.

3.7.6.2. EGRESOS

El presupuesto municipal como plan financiero anual es de obligatorio cumplimiento para el Gobierno Municipal, por lo tanto, no podrá acordarse ningún gasto para el cual no exista previsión presupuestaria. El presupuesto de egresos por la anterioridad en la que debe ser plasmado lo vuelve determinante en la vida económica. Los egresos se clasifican en:

¹⁸⁰ FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO (FESPAD). Obra citada. Pág. 50.

1. Remuneraciones. Son pagos al personal que incluyen indemnizaciones, prestaciones laborales y gastos de representación, entre otros.
2. Adquisición de bienes y servicios. Comprende los pagos por la compra de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la municipalidad. Incluye los pagos por servicios técnicos profesionales, pasajes, dietas y arrendamientos.
3. Gastos financieros y otros: Se refiere a primas, seguros y comisiones bancarias, impuestos derechos y tasas, intereses y comisiones de la deuda interna y externa y otros gastos financieros.
4. Transferencias corrientes. Están formadas por los pagos por jubilaciones, seminarios y cursillos por capacitaciones, subsidios, indemnizaciones y otras.
5. inversiones en activos fijos. Son las compras de propiedades, maquinaria y equipo.
6. inversiones financieras. Son los depósitos a corto, mediano y largo plazo realizados en las instituciones financieras.
7. amortización endeudamiento público. Lo que se gasta en el pago de los préstamos, sin incluir intereses.

El mayor gasto es por remuneraciones (32.8% en el 2012). Las remuneraciones, la adquisición de bienes y servicios y las transferencias representan un porcentaje cada vez mayor del total de gastos: 76% en 2009 y el 85% en 2012.

En cambio, el gasto de inversiones en activos fijos, que ayudaría a mejorar el funcionamiento de la alcaldía, pasó de 10.4% a 5.7% en los mismos años. Esa composición del presupuesto muestra que la alcaldía invierte poco en modernizarse y en programas que ayuden a la población,

es decir, que sus prioridades sociales son mínimas. El pago de la deuda (gastos financieros y amortización de endeudamiento público) representa el 9.4% de los gastos de la alcaldía, casi el doble de lo que se destina a la inversión en activos fijos (5.7%).

3.8. EL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL Y SU PAPEL EN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL Y SU REGLAMENTO

El Tribunal de Ética Gubernamental (que se le denominara a partir de este momento Tribunal) es un ente autónomo que persigue la promoción del desempeño ético en la función pública, la prevención y detección de las prácticas corruptas y la sanción de las inobservancias a los deberes y prohibiciones enunciados en su ley de creación, funciones concordantes con los propósitos de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En efecto, como ente rector de la ética pública, calificativo otorgado por la misma legislación, el Tribunal se encarga de difundir en los servidores estatales todos los parámetros de conducta que deben regir su actuación en el ejercicio de las funciones que le competen realizar.

Paralelamente, por mandato del legislador corresponde al Tribunal y a las comisiones de Ética Gubernamental fomentar en la ciudadanía el conocimiento de la Ley y sobre la materia.

Uno de los mecanismos adoptados por el Tribunal para cumplir las finalidades antes referidas es la publicación periódica de los criterios jurídicos invocados en las resoluciones emitidas en el trámite de los procedimientos administrativos sancionadores, los cuales versan no sólo, sobre el contenido de la respectiva Ley sino también sobre tópicos variados, de orden procedimental y meta-jurídico.

En la Ley de Ética Gubernamental existen un buen número de prohibiciones y dentro de esas prohibiciones se puede destacar las siguientes: a) solicitar directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores; b) percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario; c) realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo; d) solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales; e) aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado, que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función pública; f) nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; g) utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario; y h) prevalerse del cargo para hacer política partidista.

Desde el punto de vista Constitucional y obviamente desde el Derecho administrativo, es claro afirmar que la existencia de cualquier actividad administrativa necesita de una serie de personas que la hagan posible, o si se quiere que la plasmen en la realidad.

La Sala de lo Constitucional¹⁸¹, específicamente, ha vinculado la actividad administrativa con el cumplimiento de los fines estatales. Así para comprender a cabalidad la naturaleza de los actos administrativos, la Sala ha dicho que debe partirse del hecho que la actividad administrativa del Estado

¹⁸¹ SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Resolución de sobreseimiento dictada en el proceso de amparo, con referencia No. 19-G-94, dictada el 10 de octubre de 1997. Pág. 4.

está compuesta por una serie de actuaciones, mediante las cuales se busca cumplir con sus fines primordiales, consagrados en el artículo 1 de la Constitución. Cuando tales actuaciones consisten en actos que determinan situaciones jurídicas concretas se habla de acto administrativo.

Así, el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, destinada a producir efectos jurídicos, individuales y concretos, en el cumplimiento de los fines del Estado.

Entiende el Tribunal que la relación medio-fin, debe aplicarse en el sentido que el Estado es un medio legitimado únicamente por el fin de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y políticamente ilegítimo si no los garantiza o, más aún, si él mismo los viola.

Bajo la dimensión que antecede, la idea de servicio es el fundamento Constitucional de la administración pública, una idea de servicio a la sociedad; por otro lado, debe conectarse con una administración que presta servicios de calidad y que promueve el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Una administración pública que se mueva por esta perspectiva, debe ser una administración compuesta por personas convencidas de la necesidad de prestar un servicio de calidad.

Una administración pública, en los Estados democráticos, demanda asumir el protagonismo de servidores públicos responsables, cada uno en la función que desempeñe en el engranaje administrativo.

Para que este Tribunal pueda cumplir con el fin para el que fue creado, requiere de una colaboración interinstitucional. Es que para mitigar la corrupción no puede ser de otra forma que a través del convencimiento de los servidores públicos de querer hacerlo.

Dada la competencia del Tribunal, la cual consiste en controlar la conducta de los servidores públicos y sancionar todas aquellas que resulten contrarias a la ética pública, con el fin de erradicar la corrupción, es inevitable que en el quehacer de ésta institución no se adviertan conductas que rebasen los límites de la ética y merezcan un tratamiento jurídico penal por la posibilidad de que constituyan conductas punibles.

Por ello, los miembros del Tribunal en diversas ocasiones tendrán el deber de dar aviso al funcionario competente sobre los hechos punibles de acción pública, que en el ejercicio de sus funciones tuvieren conocimiento que se hayan perpetrado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 232 del Código Procesal Penal y 312 del Código Penal.

Sin embargo, aunque no es necesario que se tenga una comprobación acabada o cierto grado de certeza acerca de la perpetración de un hecho delictivo para que se imponga la obligación de dirigir el aviso a la autoridad competente, sí se debe tener un conocimiento razonable, sobre la comisión del ilícito penal¹⁸².

El Tribunal, en el ejercicio de sus funciones, debe circunscribirse a la competencia objetiva que el legislador le ha otorgado, de tal manera que no puede excederse en sus funciones realizando más de lo que la ley le habilita; si lo hiciera, su actuación sería arbitraria e inconstitucional por contrariar el principio de legalidad previsto en el artículo 86 de la Constitución de la República de El Salvador.

Los hechos que pueden ser sometidos al conocimiento del Tribunal, deben circunscribirse a un ámbito temporal determinado que debe ser posterior a la vigencia de la Ley de Ética Gubernamental.

¹⁸² TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. Resolución de expediente disciplinario, con referencia No. exp. 38-TEG-2007, de fecha 12 de noviembre de 2007. Pág. 7.

La competencia objetiva otorgada al Tribunal por la Ley de Ética Gubernamental le permite conocer de asuntos que impliquen el comportamiento ético de los servidores públicos, es decir, ejerce un mecanismo de supervisión y control que vela porque la conducta de los servidores públicos esté orientada al correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas correspondientes¹⁸³.

La Ley de Ética Gubernamental otorga al Tribunal una potestad administrativo sancionador a fin de que pueda asegurar el adecuado cumplimiento de los deberes y la observancia de las prohibiciones que la misma contempla. Para tal efecto, dicha ley define los supuestos constitutivos de infracción, las correlativas sanciones, y establece además, el procedimiento que deberá seguirse en caso de denuncia por vulneración de sus disposiciones.

De acuerdo con el objeto de la Ley de Ética Gubernamental y al ser una de sus funciones el combate de la corrupción, el Tribunal debe analizar los casos sometidos a su conocimiento desde el espectro ético, en cuanto al uso y abuso del cargo y de los bienes públicos realizados por los servidores públicos. Los intereses que salvaguarda el Tribunal son públicos.

Esto, como una clara manifestación del artículo 1 de la Constitución de la República que establece que la persona humana es principio y el fin de la actividad del Estado, de conformidad con lo cual éste no debe concebirse organizado para el beneficio de los intereses individuales sino el de las personas como miembros de una sociedad. La competencia funcional del Tribunal¹⁸⁴ no es absoluta, sino que está limitada por normas jurídicas, como

¹⁸³ TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. Resolución de expediente disciplinario, con referencia No. exp. 20-TEG-2008, de fecha 06 de marzo de 2008. Pág. 3.

¹⁸⁴ TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. Resolución de expediente disciplinario, con referencia No.61-TEG-0, de fecha 15 de enero de 2008. Pág. 5.

cualquier otra potestad pública y a la luz del marco normativo serán consideradas anti-éticas todas aquellas acciones u omisiones que quebranten los deberes éticos o prohibiciones éticas contenidos en la Ley de Ética Gubernamental, en sus artículos 5 y 6. En términos sencillos las normas presupuesto para la imposición de una sanción administrativa, competencia del Tribunal, solo son las contenidas en el artículo 5 y 6 de la Ley de Ética Gubernamental, de tal suerte que no pueden ser parámetro de sanción normas que se encuentren en otra esfera del ordenamiento jurídico.

El Tribunal es el encargado de hacer cumplir y efectiva la Ley de Ética Gubernamental, es por ello que cuando se habla de ética pública se refiere sencillamente a la ética aplicada y puesta en práctica en los asuntos de Gobierno.

Es una ética aplicada a los servidores públicos, es decir, a personas que ocupan un cargo o empleo público.

La ética pública se refiere, entonces a las actuaciones realizadas por los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones y de sus deberes; es insostenible a la luz del Derecho administrativo sancionador, exigir a los servidores públicos el cumplimiento de todas las normas que rigen a la administración pública, pues ello quebrantaría el mandato de tipificación, el que coincide con la tradicional exigencia del principio de taxatividad, cuyos objetivos principales son la seguridad Jurídica, pero no se necesita ser muy alcanzativos para saber que estas prohibiciones están siendo irrespetadas por varios funcionarios de los tres Órganos del Estado, así como por funcionarios Municipales y de Instituciones autónomas.

La Ley de Ética Gubernamental establece que para sancionar estas conductas existe un cuerpo colegiado denominado Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) que puede actuar ante una denuncia verbal o

escrita, pero que también puede actuar de manera oficiosa. Valga recordar que la anterior Ley de Ética no permitía actuaciones oficiosas del Tribunal, por lo que contar con la posibilidad de no tener que esperar una denuncia para actuar se vio en su momento como una herramienta valiosísima en el ejercicio de la facultad sancionatoria de este ente colegiado.

El Tribunal de Ética Gubernamental es un ente contralor creado para normar y promover el desempeño ético en la función pública, salvaguardar el patrimonio del Estado, prevenir, detectar y sancionar la corrupción de los servidores públicos que utilicen los cargos o empleos para enriquecerse ilícitamente o cometer actos de corrupción. En el anterior sentido persiste una vinculación inevitable entre las funciones públicas y los fines del Estado: así funcionario público es, en sentido general, aquel que participa y desempeña funciones públicas y éstas, también en sentido genérico, son aquellas mediante las cuales el Estado realiza sus fines.

Después del análisis realizado en este apartado sobre el papel del cumplimiento de la Ley de ética Gubernamental y del Reglamento de esta por parte del Tribunal, se está en la capacidad de mencionar que el Tribunal cumple aspectos básicos de su normativa, pero que se vuelven o se convierten en aspectos tan escuetos ya que el papel de cumplimiento de dicha normativa no se está llevando a un nivel óptimo, que permita decir que el papel del Tribunal es tan bueno como debería de ser.

El Tribunal de ética en nuestro país, no tiene la labor o rol protagónico que debería de tener, realiza un papel tan efímero que se vuelve fugaz, ya que solo se limita a recibir denuncias, darles tramite y emitir una resolución (mandato que cumple con exactitud, Capítulo VI de la Ley de ética Gubernamental y su Reglamento).

Cumpliendo expresamente la atribución que le exige la Ley de ética Gubernamental a partir del artículo 25 de la misma, de fomentar la creación de comisiones de ética que deben de existir forzosamente en las diferentes dependencias para que hagan su papel de asistencia para con el mismo Tribunal.

Es en ese punto donde el Tribunal es activo parcialmente, ya que las comisiones de ética están constituidas en un noventa por ciento, como la ley lo exige, el problema que existe es que éstas comisiones no están ejerciendo ningún tipo de actividad en cuanto a la obligación de estar al día a día con los funcionarios públicos en la institución que estos laboran, no son activas porque no realizan las capacitaciones que deberían de darles a los funcionario y no brindan los materiales didácticos sobre la ética para que puedan darle un buen tratamiento en ese sentido a los fondos públicos, que estos administran, es en ese punto de vista donde el Tribunal está fracasando a los funcionarios y a la Población y están cumpliéndole a la normativa establecida en la Ley de ética Gubernamental.

3.9. EL DESEMPEÑO DEL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL COMO AGENTE ACTIVO EN EL CONTROL DE LA ÉTICA EN LA MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR

En este apartado se expone un análisis exhaustivo sobre cuál ha sido el desempeño del Tribunal de Ética Gubernamental en cuanto a las funciones que la Ley de Ética Gubernamental le franquea, es decir si su rol se puede considerar activo en cuanto a la vigilancia y cumplimiento de todo el engranaje ético el cual le corresponde llevar a su fiel conservación para mantener en armonía toda la institucionalidad del país

Además es necesario también analizar a partir de la investigación de campo realizada, cuál es el estado de conformación, funcionamiento y resultados

que ha obtenido la Comisión de Ética Gubernamental en la Alcaldía de San Salvador que es la que ayuda al tribunal en la vigilancia del apartado ético, esto con el propósito de profundizar en la problemática y dilucidar tanto la investigación planteada al principio del estudio, así como las aclaraciones pertinentes sobre cada aspecto indagado en razón de la temática en mención, con el objetivo de hacer eco en el estudiante o profesional del cualquier rama del saber, que quiera informarse sobre la situación acaecida en dicho ente municipal en el periodo antes mencionado, para dejar una serie de ideas recabadas a partir del estudio del fenómeno, su interpretación y las diferentes soluciones a tal situación de carácter ético.

En cuanto al rol desempeñado por el Tribunal, se podría desglosar el análisis, a partir de lo que prescribe el artículo 19 de la Ley Ética Gubernamental, en su letra a, en donde establece que una de las funciones del Tribunal es promover y difundir entre todo los servidores públicos y personas sujetas a la aplicación a esta Ley, el respeto y observancias de las normas éticas, los principios, derechos, deberes y prohibiciones contraídas en la vigente Ley y la cultura ética en toda la población.

Lo anterior apuntado, indica que dicho ente gubernamental de derecho público, con personalidad jurídica propia y además autonomía en lo técnico, administrativo para el ejercicio de sus decisiones y atribuciones, como lo emana el artículo 10 de la misma Ley, tiene por mandato legal un papel preponderante y dinámico en el cumplimiento de la ética en cada institución en donde tiene competencia, esto viene a ser como lo ideal.

Aquella situación conocida como el deber ser, como en condiciones ideales debería funcionar en la realidad y concretar sus atribuciones en resultados tangibles, a la vista de la sociedad en general, en donde se configura una mayor aceptación por parte de los habitantes, en la

circunscripción territorial donde se encuentra cada dependencia que tenga injerencia por parte de ese Tribunal y más específicamente en San Salvador, pero esto vendría a ser una utopía, una situación difícil de concretarse en hechos específicos debido a la serie de limitantes que presenta lo anteriormente postulado.

Por tal motivo se señala que dicho rol no ha sido como se esperaba, es decir cómo le estatuye el artículo 19 de la Ley Ética Gubernamental no existe una dinámica de trabajo en donde se afirme que el Tribunal ha inducido a cada funcionario de la Municipalidad de San Salvador para que se ajuste a los presupuestos éticos, en todas sus actuaciones, que cumpla a cabalidad con los deberes que la Ley le impone como un quehacer institucional, es decir como un mandato imperativo en donde la única opción es cumplirlo conforme a derecho y también lo obliga a abstenerse de no caer en lo antiético, lo que prohíbe la Ley, Convenios internacionales y diferentes temáticas relacionadas a la materia para concretar de manera pura las tareas trazadas por dicho ente en cuanto a su plan de trabajo para velar por ese orden ético en la Municipalidad de San Salvador.

En ese sentido no hay una participación activa del Tribunal, no ha existido un catálogo de disposiciones que se implemente en dicha Municipalidad, en donde se expresa de manera clara cuál será la participación y desempeño que tendrá cada funcionario y a si decir, el Tribunal tuvo a bien ejecutar una serie de disposiciones planteadas sobre la forma de administrar éticamente cada parte del patrimonio municipal.

Hasta el día de hoy se puede aseverar que dicho comportamiento pasivo tiene una serie de consecuencias en la administración municipal no solo en San Salvador, sino a nivel nacional debido a que por ser un papel no tan protagónico no existe la debida información tanto para los funcionarios y

la sociedad en sus determinados contextos social y territorial, lo que viene a desembocar en la no denuncia de cualquier anomalía que se presenta en el ejercicio municipal en cada periodo y el franco deterioro de todo el apartado ético por los funcionarios públicos; así como el despilfarro del patrimonio, su mala utilización, su poca eficiencia y los atrasos que esto genera para el país en cuanto a los estándares de transparencia internacionales.

Por consiguiente se puede derivar el planteamiento trazado en la ley, en donde le otorga ese lineamiento con un carácter activo y que en hechos concretos se traduce como un papel no protagónico, pasivo e inactivo generalmente que ha llevado a que se desconozca del mismo ente gubernamental y más de su ley y reglamento que lo rige.

Ahora bien que sucede con lo que instaura el mismo artículo 19 literal b, en donde establece que dicho Tribunal deberá capacitar a los miembros de las comisiones de ética y demás servidores públicos para prevenir todo acto de corrupción que se pueda dar en el ejercicio de sus funciones.

Respecto a este tema con un estudio basado en la investigación de campo realizada, en donde por un lado el tribunal divulga en los medios de comunicación que hasta el momento hay un 90 % de comisiones de ética conformadas en todo el país, pero difiere de la realidad de la Municipalidad de San salvador, en donde no hay una comisión de ética, ya que de los tres propietarios solo hay uno.

Siendo esto contrario a la Ley en donde se establece para la toma de decisiones el quórum requerido y además de ello no existiendo ni la comisión de ética, ni el quórum de la misma para cumplir el mandamiento legal, existe la obligación a dar a conocer esta situación que atañe a la temática, ya que es grave, porque siendo los que disposición legal deben velar por todo el andamiaje ético en la Alcaldía de San Salvador, se observa que se

quebranta el mandamiento imperativo y se ve la ineficiencia del Tribunal, ya que en la información recolectado se tiene como resultado que no se notificó a dicho ente sobre la falta de comisión en la municipalidad, pero el tiempo ha pasado y no ha existido respuesta alguna para la conformación de una nueva comisión de ética, llevando a esto a que el único miembro activo sea el que reciba y notifique al Tribunal sobre cualquier acto contrario al orden ético.

Lo cual lleva a pensar como se ha trabajado con los recursos Municipales en dicho ente descentralizado y se vislumbra con una respuesta no muy común como se esperaría, es decir que dicho trabajo en la municipalidad se ha desempeñado por los principios éticos con los que fueron formados cada funcionario y no por la capacitación, inducción que haya hecho el tribunal en su momento.

Esto a todas luces lleva a pensar que hoy en día que el Tribunal no es paradigma a seguir, no es un modelo fiscalizador de la ética pública en donde se puede confiar todo el aparataje institucional llevado conforme a los presupuestos ético que exige la ley, debido a que no concuerda lo que la ley manda y lo que en la realidad se ejerce.

Para concluir esta idea se puede mencionar de manera sintáctica que tanto las limitantes financieras como de infraestructura han influido en este rol poco activo de dicho ente gubernamental y esto ha llevado a que en la municipalidad de San Salvador no se trabaje bajo un plan ético o modelo ético definido por el Tribunal en cuanto al patrimonio municipal.

Sino más bien se ha trabajado según criterios propios del funcionario, donde él actúa según su conocimientos éticos propios y no sobre el catálogo que prescribe la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento,

Acuerdos del Tribunal y Convenios Internacionales sobre el caso en mención.

3.10. LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL FRENTE AL USO DE LOS FONDOS PÚBLICOS EN EL PERIODO COMPRENDIDO DE 2009-2012

Dentro de esta investigación sobre el papel del Tribunal de Ética Gubernamental, respecto al uso de los fondos públicos en el periodo de 2009 a 2012¹⁸⁵, entrando ya en materia es de señalar que se forjará un análisis de todo el manejo que se ejecutó durante ese periodo en dicha comuna y es de vital jerarquía iniciar señalando que el análisis de los fondos públicos es el proceso donde se evalúa un presupuesto para ver si está funcionando. Al analizar una valoración, se buscan áreas problemáticas, revisando para ver si se está alcanzando las metas financieras.

En este apartado se realizará un análisis anual del manejo de los fondos públicos dentro de la comuna de San Salvador, que ocurrió con los ingresos, cuantos egresos se tuvieron, esencialmente que aconteció con los ingresos provenientes de la aplicación de las leyes, reglamentos y disposiciones relativas a impuestos, tasas, derechos, compensaciones y otras contribuciones, así como los que resulten de operaciones comerciales, donativos o de cualquier otro título y que pertenezcan al Gobierno central o a las instituciones o empresas estatales de carácter autónomo.

Previamente a iniciar el análisis es necesario mencionar que la Constitución de la República en el artículo 203 le otorga autonomía a los municipios, el artículo 204 literal cuarto establece como parte de esta autonomía la facultad de decretar ordenanzas. El Código Municipal establece en el artículo 72, que

¹⁸⁵ Unidad de transparencia Municipal de la Alcaldía Municipal de San Salvador. Versión electrónica, disponible en: <http://www.sansalvador.gob.sv/transparencia-municipal-2/categorias.html>. Sitio consultado el 22 de julio de 2015.

los Municipios están obligados a desarrollar su actuación administrativa y de Gobierno por un Presupuesto de Ingresos y Egresos. Que el artículo 81 del Código Municipal establece que debe someterse a consideración del Concejo Municipal el proyecto de ordenanza de presupuesto de Ingresos y Egresos.

El tema de las finanzas tiene que ver con los ingresos y los gastos anuales de la Municipalidad, cuya incidencia en el desenvolvimiento económico y social es muy importante.

En el País, esa importancia es aún mayor, pues como la economía está dolarizada el Gobierno solo dispone de política fiscal para incidir en el desenvolvimiento económico, en la redistribución del ingreso y en la mejoría de los índices de educación, salud, pobreza y otros.

En el análisis de las finanzas públicas, es fundamental conocer el origen de los ingresos de la Municipalidad, para saber qué tan justo o injusto es el sistema de recaudación.

En el caso de la Alcaldía, la mayor parte de los ingresos gubernamentales provienen de los impuestos al consumo, es decir, a la venta de bienes y servicios que hacen las empresas.

Esos impuestos los paga toda la población consumidora, sin distinguir sus diferencias de ingresos.

Otra parte proviene, en porcentajes similares, de los salarios de la gente que trabaja, y que suelen ser muy bajos, y de las ganancias de las empresas, que son muy altas, en el caso de las grandes.

Por el lado del gasto, la Alcaldía ha priorizado más que los anteriores los recursos destinados a las áreas sociales y a la inversión en obras y

construcciones, todavía se destina mucho dinero a los gastos de funcionamiento.

3.10.1. REFLEXIONES SOBRE EL ROL QUE EJECUTÓ EL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL EN CUANTO AL USO ÉTICO O NO ÉTICO DE LOS FONDOS PÚBLICOS POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA ALCALDÍA DE SAN SALVADOR EN EL PERIODO COMPRENDIDO DE 2009 A 2012

3.10.1.1. USO ÉTICO O NO ÉTICO DE LOS FONDOS PÚBLICOS

La investigación de la temática de la ética y los fondos públicos en una entidad descentralizada como la de la Alcaldía de San Salvador desemboca en determinar si dichos fondos son o no utilizados éticamente.

En una primera aproximación se puede decir que El Salvador es uno de los países que no está eximido de la corrupción dentro de la función pública y ello acarrea a realizar un examen exhaustivo de las instituciones que manejan o que están obligadas a trabajar con transparencia para el correcto desenvolvimiento en la tarea encomendada a cada institución.

El Salvador al no estar exento de la corrupción dentro de la función pública ha llevado a que el país y sus habitantes entren en la dinámica de adaptarse a los nuevos modelos o tendencias anticorrupción que en el mundo más desarrollado se están implementando, con la finalidad de imponer barreras que conlleven a la erradicación de cualquier acto de corrupción o que pueda corromper dentro de las instituciones.

En esta nueva tónica de medidas anticorruptas se han tomado a bien el uso de pautas deseables de conducta individual y colectiva, que proporcionan los parámetros que determinan qué conductas son apropiadas. Estos se integran por un conjunto de creencias sobre lo justo

y lo injusto, sobre lo bueno y lo malo, éstos constituyen la base de las actitudes y las conductas externas de los hombres; son los cimientos de una educación encaminada a lograr un desarrollo humano integral que busca formar al individuo de manera correcta¹⁸⁶.

Con el transcurso del tiempo es posible apreciar que existen valores que se derrumban y otros que surgen. Por lo tanto, las costumbres y los valores de los pueblos no siempre son los mismos. “Cualquier sociedad debe cambiar de constitución de valores para enfrentar problemas de adaptación, pero al mismo tiempo, debe retener cierta coherencia, un consenso mínimo, en sus sistemas apreciativos o de lo contrario el orden social se rompería. De esta manera un cambio en los valores más aceptados en una sociedad nos remitiría a la existencia de un cambio cultural”¹⁸⁷.

Es importante destacar que así como existen valores en una cultura también es posible identificar contravalores, antivalores o valores negativos que son la antítesis de los mismos, que hacen que los funcionarios públicos se corrompan y hagan mal uso de las facultades asignadas.

La corrupción es un fenómeno mundial, afecta el desarrollo de los países y la marcha de las organizaciones, en algunos casos es la causa de muchos males como el de la pobreza, la contaminación, la tala de bosques en lugares prohibidos, la extinción de la flora y fauna, la injusticia y otros.

Tomando en cuenta eso y a la investigación realizada junto con los datos obtenidos, con todo ello se puede esbozar que los funcionarios públicos de la Municipalidad de San Salvador hacen un uso ético de los fondos públicos, ya

¹⁸⁶ GARCÍA Malo, Ignacio. “La política natural o discurso sobre los verdaderos principios de Gobierno”. 2a. Edición. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Universidad Autónoma de México. México D.F. 1978. Pág. 54.

¹⁸⁷CAMPOS, Ricardo. “Gobernación y ética pública”. Géminis Editores. Primera Edición Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM; Universidad Autónoma de México. Los mexicanos de los noventa. Mexico. D.F. Pág. 79.

que estos cuentan con un sinfín de valores que son inherentes a la persona, valores que son inculcados desde el momento del nacimiento y se van perfeccionando en la vida cotidiana familiar, en la escuela y en el roce diario con las demás personas.

En ese sentido también se puede dilucidar que el funcionario público cuenta con un amplio espectro de valores que los va adquiriendo en el proceso de formación académica superior, son valores que ya son adquiridos en el camino diario.

De igual manera se señala que otro de los factores por el cual se afirma que se usan éticamente los fondos públicos en dicha Municipalidad, es porque, los mecanismos anticorrupción se están volviendo cada vez más infalibles en la comunidad.

Comunidad que está a la expectativa del trabajo del funcionario electo por ellos mismos y que cuenta con un sinfín de mecanismos electrónicos de denuncias y fiscalización para el efectivo uso del dinero público.

Esto conlleva a plasmar la afirmación que la administración de dicho fondos está impregnada por todo el componente ético inherente a la persona extraído del núcleo familiar y consolidada académicamente, abonado a eso la variedad de mecanismos de combate a la corrupción que existen, mecanismos como los tecnológicos, como las nuevas leyes que permiten que el ciudadano tenga pronto y claro acceso a la información pública, para estar al tanto de lo acaecido en su comuna.

Lo anterior nos indica que no hay rastro alguno de la influencia que pudo haber ejercido el Tribunal en dichos funcionarios de la mencionada Municipalidad sobre el tratamiento ético de los fondos públicos, ya que se dejó por sentado que sus actuaciones fueron regidas por sus propios ideales, adquiridos de manera paulatina en su proceso de formación y por el papel

activo del ciudadano en cuanto a la vigilancia y denuncia de cualquier acto tendiente a la corrupción, rol que toma mayor auge en estos tiempos por las nuevas tendencias éticas implementadas en todas las instituciones públicas, pero queda el gran pendiente del Tribunal de Ética Gubernamental en cuanto a su inducción y su influencia positiva en el actuar de los funcionarios, siendo éste el mandato que la ley le impone y que debe cumplir.

3.10.1.2. ROL EJECUTADO POR EL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL EN CUANTO AL USO ÉTICO O NO ÉTICO DE LOS FONDOS PÚBLICOS

Como se señaló en el apartado anterior, donde se manifiesta la explicación de entender el funcionario público de la comuna capitalina en el periodo de 2009 a 2012, realizo un uso ético de los fondos públicos por aspectos inherentes a la persona o por agentes de poder externos a ellos, pero en ninguno de esos elementos se encuentra el rol que por mandato legal debe cumplir el Tribunal, porque existen indicios de la falta de capacitación por parte de las comisiones de ética gubernamental, que están conformadas en un noventa por ciento en la mayoría de instituciones públicas, pero teniendo un papel inactivo que las vuelve obsoletas.

Esto ha llevado a que se descuide un elemento fundamental en el andamiaje ético, el cual es la conformación de la comisión ética en dicha Municipalidad, siendo esto uno de los puntos de inflexión más negativos encontrados durante la presente investigación y uno de los cuales debe ser corregido con mayor prontitud para la configuración de una vigilancia permanente en el tiempo y en el espacio por parte de dicho ente gubernamental.

Es tan precario el papel desempeñado por el Tribunal en ese periodo que no se establecieron las bases para la consolidación de una ética permanente en dicha comuna, ya que la falta de infraestructura, de quórum para la toma

de decisiones, falta de materiales didácticos para las capacitaciones de todo el personal que está bajo el mandato del Tribunal por medio de su Ley y Reglamento llevo a que se desintegrara la comisión de ética gubernamental y por consiguiente la vigilancia sobre las actuaciones de los funcionarios en esta administración es casi nula debido a que solo existe un miembro de los tres propietarios que la Ley obliga a tener en cada institución descentralizada.

No es protagónico el papel del Tribunal, que en dicho periodo de tres años solamente se le dio trámite dos denuncias¹⁸⁸ formalmente realizadas por parte de ciudadanos en contra de funcionarios públicos de la alcaldía y solo estos dos casos concluyeron en una resolución definitiva; demostrando así la inactividad de dicho ente, porque dos procesos en tres años resulta hasta risible para institución encargada de un arduo trabajo¹⁸⁹.

Fue mucha la expectativa de la ciudadanía puesta en el Tribunal por ser un ente nuevo que iba a velar por que se cumpla lo ético, ya que la historia había demostrado que El Salvador ha sido uno de los que tiene mayores índices de corrupción y se pensó que con la entrada en vigencia de la nueva Ley de Ética Gubernamental en 2006 se podría empezar atacar de fondo dicha problemática, pero la realidad reflejo todo lo contrario el Tribunal.

Se volvió un ente sin manos, tan inactivo que tuvieron que ser otros agentes que velaron por la ética y los que exigieron ética a los funcionarios y que por lo tanto, la actividad de dicho ente gubernamental quedo a deber con todo el sector social. Por consiguiente y como punto final a este apartado, se deja

¹⁸⁸ TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. Solicitud de información de procedimiento administrativo sancionatorio, tramitado contra funcionarios de la alcaldía municipal de san salvador en el periodo de 2009 a 2012. Versión publica, con referencia 4-s1-2014, del día 19 marzo de 2014.

¹⁸⁹ TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, resolución de expediente sancionatorio, exp.24, TEG, 2010, con referencia 35-d-12, proveída a las ocho horas del día 22 de enero de 2014.

establecido que dicho actuar del Tribunal tiene una serie de falencias que a medida que ha pasado el tiempo se han hecho más grandes y notorias llevando algunas de ellas a agravarse más y a paralizar el fiel cumplimiento de todo el régimen ético establecido en la Ley y reglamento de la materia en mención y sin duda alguna a dejar de velar a cabalidad por la ética pública en la alcaldía de San Salvador como punto medular del tema.

CAPITULO IV

LA ÉTICA PÚBLICA EN EL DERECHO EXTRANJERO Y EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y SU IMPLEMENTACIÓN JURÍDICA EN EL SALVADOR

SUMARIO: 4.1. Aspectos generales del concepto de Derecho comparado, 4.1.1. La ética pública en el Derecho extranjero, 4.1.2. La situación de codificación de comportamiento ético en Europa, 4.1.2.1. Consideraciones generales, 4.1.2.2. Códigos de ética de algunas naciones europeas: Italia: código ético dei magistrati ordinari 1994, 4.1.2.3. España, marco regulatorio de la corrupción, 4.1.2.4. Francia y su lucha contra el flagelo de la corrupción, 4.1.3. El modelo de los Estados Unidos de América, 4.1.4. Códigos y reglas éticas para el poder judicial en América latina, 4.1.4.1. Guatemala: normas éticas del organismo judicial, 4.1.4.2. Chile: principios de ética judicial, 4.1.4.3. Venezuela: código de ética y disciplina del juez venezolano o jueza venezolana, 4.1.4.4. Las normas jurídicas contra la corrupción Estatal en Argentina, 4.1.4.5. México contra la corrupción en la administración federal, 4.1.4.5.1. El marco jurídico de la corrupción en el código penal mexicano, 4.1.4.5.2. Código de ética de los servidores públicos de la administración pública federal, 4.1.5. Convenciones, Tratados y Declaraciones ratificados por El Salvador, 4.1.5.1. Convención Interamericana contra la Corrupción, 4.1.5.2. Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, 4.1.5.3. Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica, 4.1.5.3.1. Estado de Derecho, 4.1.5.3.2. Seguridad de las personas y sus bienes, 4.1.5.3.3. Seguridad regional, 4.1.5.3.4. Organización e institucionalidad, 4.1.5.4. Declaración de Guatemala para una región libre de corrupción, 4.2. La ética pública y su implementación jurídica en el salvador, en la Ley de ética gubernamental, Reglamento y acuerdos sui generis tomados por el Tribunal de ética gubernamental, 4.2.1 La ética pública en los funcionarios públicos y su regulación en El Salvador, 4.2.1.1. Ley de ética gubernamental y sus cláusulas éticas para el desempeño de la función pública, 4.2.2. Reglamento de la ley de ética gubernamental, 4.2.3. Mecanismos de transparencia de la administración pública, 4.2.4. Políticas de uso racional de los recursos del Estado o del municipio, 4.2.5. Estudio sobre la afectación positiva o negativa del tribunal de ética gubernamental en cuanto a la garantía de sus actuaciones en la municipalidad de San Salvador, en atención a los instrumentos jurídicos que le otorgan un papel activo sobre la materia.

4.1. ASPECTOS GENERALES DEL CONCEPTO DE DERECHO COMPARADO

Es necesario entender que al estudiar otros sistemas jurídicos, se hace con el único propósito de verificar las instituciones que son relevante en razón del tema en mención y con ello destacar elementos de interés que nos servirán para una mejor comprensión y análisis de nuestra institución jurídica de la ética pública, es por ello que se recurre al concepto de Derecho comparado y se realiza una breve aseveración del mismo, de una manera general y clara.

Es una técnica para estudiar el Derecho, caracterizada por contrastar instituciones o figuras jurídicas de distintos ordenamientos con el fin de profundizar en el conocimiento del ordenamiento propio.¹⁹⁰

El Derecho comparado suele ser calificado como una disciplina o método de estudio del Derecho que se basa en la comparación de las distintas soluciones que ofrecen los diversos ordenamientos jurídicos para los mismos casos planteados (esto dentro de una perspectiva funcionalista). Por este motivo, suele discutirse si resulta propiamente una rama del Derecho o como una metodología de análisis jurídico.¹⁹¹

Así, el derecho comparado comprende tanto el proceso metodológico similar de la comparación como los resultantes procesos de análisis, equiparación e incluso homologación de los aspectos comparados, como un problema dado, propuestas de solución.

¹⁹⁰ STAMATOULOS, Constantino. "Derecho comparado". Primera Edición. Marlow Building 13, Theodakis Publishing Ltd., Alexandria Street, mancomunidad Virginia, Estados Unidos de Norte de América. 2014. Pág. 313. Disponible en Edición electrónica: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-comparado/derecho-comparado.htm>. Consultado el 28 de enero de 2015.

¹⁹¹ [STALLMAN](#), Richard, Derecho Comparado. S. Ed. Nevada, Estados Unidos de Norte América. 2014. Pág. 110. Disponible en Edición Electrónica Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_comparado. Consultado el día 28 de enero de 2015.

Actualmente, el interés en el Derecho comparado rebasa el ámbito meramente académico y se extiende hacia horizontes prácticos.¹⁹² Estudiar un derecho no significa admirar ciegamente lo que le distingue del Derecho nacional, ni adherirse a las tendencias o técnicas pretendidamente modernas, que aquél ofrece o imagina.

Siguiendo la frase del jurista francés Jean Paulin Niboyet “El comparatista no tiene por misión el transformarse en un importador de cargamentos jurídicos.

Después de haber sacado del estudio de ciertos derechos extranjeros un provecho cultural, debe ponerse en guardia, al contrario, frente a la fácil tentación de tomar el derecho de los demás, tal como lo encuentra hecho, en vez de crearlo por sí mismo”.

Pero la necesidad de estudiar los derechos extranjeros, sobre todo aquellos más próximos al nuestro, es una realidad para la doctrina, si quiere cumplir una función esencial que le está asignada: la de guiar a la jurisprudencia en el desarrollo y el perfeccionamiento del derecho.¹⁹³

En consecuencia el Derecho comparado no debe reducirse a una disciplina puramente teórica que despliega sus conceptos en el marco exclusivo de la abstracción lejos de las realidades de la vida.

Antes bien, tendrá que guiarse por un espíritu práctico que la transforme en instrumento del que pueda servirse el legislador, juez, abogado y el diplomático.¹⁹⁴

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ CASCAJO CASTRO, José Luis y GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel. “Constituciones extranjeras contemporáneas”. Editorial Tecnos. Madrid, España. 1991. Pág. 13. Disponible en edición electrónica: La aplicación del Derecho comparado en la investigación legislativa y en:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/125618/330054/file/DERECHO_COMPARADO.pdf. Consultado el 28 de enero de 2015.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

4.1.1. LA ÉTICA PÚBLICA EN EL DERECHO EXTRANJERO

En el mundo globalizado en el que coexistimos diversas culturas, con varias corrientes de pensamiento, con diferentes posturas ante las problemáticas que aquejan a cada sociedad en particular y sobre todo las soluciones que se plantean para resolver dichas vicisitudes sea de orden social, económico, político, religioso, étnico y hasta de carácter ético, ha llevado a diferentes instancias internacionales a tomar con mayor responsabilidad la función que desarrollan los administradores de las instituciones públicas encargadas de prestar un servicio a la población como último fin de sus funciones, siendo estos encargados de brindar una imagen de honestidad, transparencia, y sobre todo de confianza ante la sociedad para mantener la armonía social que impulsa cada Estado en su circunscripción territorial.

El nuevo modelo de cultura postburocrática, pretende, más que cumplir meramente las normas, alcanzar resultados cumpliendo misiones, tareas y objetivos, y para ello además del importante papel que tiene la motivación y el clima laboral en el sector público, aparece la ética pública como un principio y un valor en alza, para lograr comportamientos deseables de forma voluntaria e interiorizada, por el deber ser y por una filosofía de servicio a la ciudadanía. Además de lo anterior la ética pública constituye un instrumento de la modernización administrativa.¹⁹⁵

A nivel mundial, existen muchas naciones que en los últimos años han implementado diferentes medidas, evidenciando una particular atención sobre el tema de la ética pública, entre ellos se pueden mencionar a título enunciativo a: Portugal, Holanda, Finlandia, Noruega, Brasil, Chile, México, Australia, entre otros. No se puede dejar de lado a muchos países de

¹⁹⁵ CANALES, ALIENDE. José Manuel. "Algunas reflexiones sobre la Ética Pública". Congreso Internacional del "CLAD" sobre reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal 2002. Pág. 5.

América que han ratificado la Convención Interamericana Contra la Corrupción. De acuerdo con lo anterior, la reconocida autora especialista en la carrera de postgrado en Derecho Administrativo Económico doctora María Claudia Caputi dice: "Entre otros esfuerzos conjuntos se pueden mencionar las ocho Conferencias Internacionales Anticorrupción, reunidas cada dos años desde 1983 hasta el presente, a las cuales se convoca a expertos en diversas áreas, de una gran cantidad de países.

Así mismo, el apoyo a países comprometidos con el fortalecimiento de la ética pública es parte de la agenda del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, que han realizado varias acciones en este sentido.

El tema también ha preocupado a las Naciones Unidas, cuya Asamblea General dictó diversas resoluciones al respecto, otro tanto han hecho el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Cámara de Comercio Internacional".

Es importante mencionar la Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones del Comercio Internacional, adoptada por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, el 21 de noviembre de 1997.

Según el artículo 1 de la Convención, "Cada Estado signatario tomara las medidas necesarias para definir como delito criminal el ofrecimiento, promesa o entrega de objetos de valor pecuniario u otro tipo de ventajas ya sea directa o indirectamente a los funcionarios públicos extranjeros, en procura de una acción u omisión de aquellos funcionarios o de un tercero, si con esto se apunta a obtener o retener ventajas comerciales en el marco de negocios internacionales. Conforme a lo ordenado en el artículo 4, cada Estado se compromete a adoptar las medidas necesarias para ejercer la

jurisdicción sobre el soborno de un funcionario extranjero, si el hecho ilícito se cometió en todo o en parte en su territorio. Así mismo si algún Estado tiene jurisdicción para someter a acciones penales a sus nacionales por delitos cometidos fuera de sus fronteras, tomara todas las medidas necesarias para ejercer su jurisdicción sobre el soborno trasnacional conforme a aquellos principios, artículo 4, inc. 2. Por otra parte, cada Estado queda obligado a revisar sus actuales regulaciones sobre el ejercicio de la jurisdicción, a fin de evaluar si estas son efectivas en el combate contra el soborno trasnacional, y de no ser así, se compromete a ir remediando la situación.¹⁹⁶

4.1.2. LA SITUACIÓN DE CODIFICACIÓN DE COMPORTAMIENTO ÉTICO EN EUROPA:

4.1.2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

"Europa, en lo que respecta a la codificación de estándares de ética profesional para jueces al nivel de los distintos países, se encuentra escindida entre este y oeste. Mientras que en Europa occidental los principios y reglas de codificación destinados a gobernar la conducta profesional de jueces y fiscales son una excepción en los países de Europa central y oriental, dichas normas constituyen la regla"¹⁹⁷.

Tras la caída de regímenes autoritarios a finales de los años ochenta, comenzó una serie de procesos de transformación en los países del centro y del este de Europa que tenían por objeto el establecimiento de democracias. Un componente esencial de esos procesos de democratización fue la conformación de una justicia independiente. En ese contexto, las asambleas de jueces de los países de Europa central y del este promulgaron códigos de

¹⁹⁶ CAPUTI, María Claudia, La Ética Pública, Ediciones Depalma; Primera Edición; Buenos Aires; Argentina. 2000, Pág. 75.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

ética para el poder judicial, encaminadas a fortalecer la confianza pública en la judicatura.

En los países de Europa occidental, por el contrario no existen por regla códigos escritos de ética judicial, en la forma de deberes. Una excepción es el código Italiano de ética para jueces y fiscales. La discusión acerca de la codificación de principios éticos que regulen la conducta profesional de los integrantes del poder Judicial ha comenzado en estos países hace muy poco tiempo, dentro del marco de las asociaciones de Magistrados¹⁹⁸.

4.1.2.2. CÓDIGOS DE ÉTICA DE ALGUNAS NACIONES EUROPEAS: ITALIA: CÓDICE ÉTICO DEI MAGISTRATI ORDINARI 1994

"Este código italiano de ética judicial es el más antiguo entre los de su clase en Europa. La asociación Italiana de jueces y fiscales sancionó el Códice ético en 1994, en reacción a una disposición del Gobierno en 1994, como instrumento que permite a la judicatura autorregularse". El decreto del Gobierno preveía que todos los sectores de la función pública deberían sancionar sus respectivos Códigos de Ética, para asegurar la calidad de sus servicios.

El Código de Ética Italiano contiene catorce artículos, referidos a la conducta profesional tanto de jueces como de fiscales.

"En el Códice Ético no hay normas que se refieran a la vida privada de los integrantes de la justicia y tampoco se prevén medidas disciplinarias para el caso de una violación a sus reglas y estándares de ética".

Países del centro y sur del este de Europa y de Asia central. "Tras el fin de la guerra fría, en muchos países del centro y sur del este de Europa, y también en Asia central, fueron normados estándares de conducta ética. Entre ellos

¹⁹⁸ *Ibidem*.

cuentan Azerbaiyán, Estonia, Georgia, Kosovo, Lituania, Moldavia, Eslovenia, Eslovaquia, República Checa y Ucrania. La iniciativa para la creación de códigos de ética partió, en muchos de estos países, de sus asociaciones nacionales de magistrados, las que también proyectaron y sancionaron esos códigos”¹⁹⁹.

4.1.2.3. ESPAÑA, MARCO REGULATORIO DE LA CORRUPCIÓN

En su informe sobre España, de junio de 2001, el grupo de Estados contra la corrupción (“GRECO”)²⁰⁰ destacó la complejidad que presenta en aquel país el fenómeno de la corrupción y la percepción cambiante que la sociedad Española tiene de él. Este estado de cosas sería explicable en gran medida por la historia reciente del país y por su paso de la dictadura a la democracia. Según las informaciones proporcionadas al equipo croata- norteamericano de evaluación, en noviembre del año 2000, la corrupción Española está estrechamente ligada al financiamiento de los partidos políticos. Estos, en la fase de transición, no habrían respetado siempre las reglas estrictas para financiar sus actividades estimando que un cierto grado de corrupción política debía ser aceptado si se tenían en cuenta las circunstancias particulares de la época. Sin embargo, con los años, el fenómeno ha llegado a ser injustificable a los ojos del público, especialmente cuando se revelaron algunos casos notables de corrupción individual que involucraban a altos funcionarios, como el director general de la guardia civil o el Gobernador del banco de España. A fines de los años 90, la lucha contra la corrupción ha marcado el debate político y la credibilidad política ha emergido, socialmente,

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ Bajo el alero del Consejo de Europa, Grupo de Estados contra la corrupción, (“GRECO”) ha sido concebido como un mecanismo permanente flexible y eficaz, destinado a acompañar a través de un proceso dinámico de evaluación y de presiones mutuas, la aplicación de los principios directrices para la lucha contra la corrupción y la puesta en marcha de los instrumentos jurídicos internacionales adoptados en aplicación del Programa de acción contra la corrupción. Hasta el momento lo conforman 34 países europeos y los Estados Unidos.

como un valor superior a los otros²⁰¹. Según el índice de percepciones sobre la corrupción, para el año 2002, publicado por la organización de transparencia Internacional, España se encuentra en el lugar 20, entre 102 países en el mismo nivel que Japón y Bélgica con una nota de 7,1 sobre 10²⁰².

No existe en el orden Jurídico Español una definición insuperable de corrupción respecto a los funcionarios públicos sino más bien se logra la especificidad de esta noción, desde el punto de vista jurídico, a través de la tipificación de diversas infracciones en el código penal Español de 1995.

Los artículos 419 al 427 tratan de la corrupción pasiva y activa de las autoridades y de los funcionarios públicos definidos en el artículo 24 del mismo código²⁰³ a través de la determinación del delito de cohecho. Los artículos 428 a 431 se refieren al tráfico de influencia. El artículo 445^a se refiere a los delitos de corrupción en las transacciones comerciales internacionales. Los artículos 404 a 406 acotan el delito de prevaricación y otros comportamientos injustos y el artículo 442, el mal uso de información reservada. Los artículos 432 a 435, la malversación de fondos públicos. Los artículos 436 a 438, los fraudes y exacciones ilegales. Los artículos 439 a 441 penalizan las negociaciones y las actividades prohibidas a los

²⁰¹ Grupo de Estados contra la corrupción (“GRECO”), El control de la corrupción en el Derecho comparado, Argentina, España, Francia y México, S. Ed. Biblioteca del congreso Nacional de Chile, Departamento de estudios, extensión y publicaciones, Santiago de Chile 2005, pág. 7. Edición Electrónica disponible en: http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro316.pdf. Consultado el 3 de febrero de 2015.

²⁰² SEPÚLVEDA, América. Probidad, transparencia y corrupción. Congreso Nacional, biblioteca del congreso nacional (BCN). Servicios Legislativos y documentales serie de bibliografía, servicios Legislativos y documentales, valparaíso, Chile, N° 628. 2005. Pág.89. Edición electrónica disponible en: http://www.bcn.cl/pags/home_page/profundidad.php?id_destaca=516.

²⁰³ Ley Orgánica 10/ 1995, del Código Penal (B.O.E. 24-11-1995). España, asociación catalana de criminólogos-criminología. 2005. Pág. 51. Edición electrónica disponible en: <http://www.criminologos.org/html/legislacion.htm>. Consultado el 4 de febrero de 2015.

funcionarios públicos y sus abusos en el ejercicio de su función y los artículos 506 a 508, la usurpación de funciones.

El plazo de prescripción varía en función de la gravedad de la infracción de corrupción (C.P. Artículo 131). Estas infracciones tienen el carácter de “públicas” en el Derecho Español por lo cual las pesquisas sobre ellas pueden ser ejercidas automáticamente desde la recepción de la “*notitia criminis*” por el juez u otro representante de la ley. Por lo mismo, el mecanismo judicial permitiendo perseguir esta categoría de infracciones puede ser originado, además, como consecuencia de una querrela presentada por un particular o por el Ministerio público, o por la iniciativa de un particular que ejerce la “*actio popularis*”

4.1.2.4. FRANCIA Y SU LUCHA CONTRA EL FLAGELO DE LA CORRUPCIÓN

Es difícil encontrar en Francia investigaciones empíricas sobre la corrupción, y las informaciones de la justicia y de la policía francesas no proporcionan datos completos sobre ella. En todo caso, según esas notas las tendencias generales de la criminalidad en el país no difieren de la del resto de los países de Europa occidental²⁰⁴.

En el índice de percepciones sobre la corrupción, para el año 2002 sistematizado desde 1995 por la organización transparencia internacional²⁰⁵ Francia se encuentra en la posición 25ª, la misma de Portugal, entre 102 países, con una nota de 6,3 sobre 10. El Grupo de Estados contra la corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, en un informe de evaluación sobre Francia publicado en septiembre de 2001, ha puesto en evidencia

²⁰⁴ Grupo de Estados Contra la Corrupción, (GRECO), Obra Citada. pág. 10.

²⁰⁵ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. The 2002 Annual Report S.Ed. [En línea]. Berlín, Alemania, Transparency International (TI), 2003, Pág. 28. Edición electrónica disponible en http://www.transparency.org/about_ti/annual_rep/ar_2002/tiar2002.pdf. Consultada el 4 de febrero de 2015.

ciertas condiciones favorables a la corrupción que constituyen una particularidad Francesa²⁰⁶.

Entre ellas, pueden mencionarse la concentración del poder político en las manos del Ejecutivo, el surgimiento entre las autoridades elegidas y los funcionarios de un tipo de relaciones basado sobre la lealtad personal más que sobre la lealtad hacia las instituciones, la persistencia de ciertas formas de clientelismo político, el carácter inadecuado de los procedimientos de control, y la ausencia en ciertos momentos de un consenso político claro sobre la necesidad de reaccionar con firmeza respecto de estas prácticas.

La Legislación Francesa que incrimina a la corrupción es considerada muy desarrollada²⁰⁷. Ella no cubre solamente las infracciones tradicionales de corrupción activa y pasiva ("*pots de vin*" [coimas]) sino que también se aplica a situaciones que pueden ser calificadas como sus precursoras.

Las primeras se encuentran en el Capítulo II: Atentados contra la administración pública cometidos por personas que ejercen una función pública, del Título III: Atentados contra la Autoridad del Estado, correspondientes al libro cuarto del Código Penal: crímenes y delitos contra la Nación, el Estado y la Paz Pública²⁰⁸.

La corrupción en el sistema del Código Penal Francés supone conforme estima la doctrina²⁰⁹ por su naturaleza misma, dos hechos principales entre los cuales uno no podría ser considerado como accesorio del otro puesto que cada uno de los dos agentes que concurren a la infracción uno corrompiendo y el otro dejándose corromper juega un rol igual y singularmente calificado.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ Código Penal de Francia, Ley número 93-122 del 29 de enero de 1993, Ley relativa a la prevención de la corrupción y la transparencia en la vida de los funcionarios públicos. Paris, Francia, 18 de enero de 2002. Pág. 512-513.

²⁰⁹ *Ibidem*. pág. 514-515.

De esto se sigue que la corrupción pasiva prevista en el artículo 432-11 por la cual las personas depositarias de la autoridad pública, encargadas de una misión de servicio público o investidas de un mandato electivo público solicitan o aceptan un beneficio para cumplir o abstenerse de cumplir un acto que les corresponde por su función constituye un delito distinto del de corrupción activa previsto en el artículo 433-1, a través del cual se tipifica y penaliza la acción del particular que ofrece el beneficio a las personas depositarias de la autoridad con los fines señalados. Lo mismo sucede con el tráfico de influencia activo y pasivo penalizado en estos mismos artículos.

4.1.3. EL MODELO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En los Estados Unidos de América se han ido implementando programas y sistemas de elaboración que han servido como modelo para otras legislaciones.

Los funcionarios del área de ética gubernamental han participado activamente en la preparación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, lo cual indudablemente es un dato del que no se puede prescindir a la hora de interpretar la Convención.

"Actualmente, en lo que concierne al orden federal, hay diversas reparticiones para promover la ética pública, surgidas en los años setenta, como la Federal Elections Commission, la Merit Systems Protection Board, la Office of Special Counsel²¹⁰, entre otras. Pero entre todas se destaca particularmente la Office of Government Ethics²¹¹, "OGE".

La competencia de esta es amplia y comprende diversas facultades que son divididas en seis áreas básicas, la primera que tiene que ver con el ejercicio

²¹⁰ El sistema Federal Judicial en los Estados Unidos de América. S.Ed. Consejo Especial de la Oficina de Sistemas de Merito y Protección y la Comisión Federal de Elecciones. Washington .D.C. 2000. Pág. 125.

²¹¹ *Ibidem*. Pag.130.

de la potestad regulatoria: desarrollar, recomendar y revisar la normativa vinculada a los conflictos de intereses y estándares de conducta, así como también lo relativo a las declaraciones patrimoniales dentro del Poder Ejecutivo.

La segunda se expone como una autoridad de aplicación: debe monitorear los programas de ética de cada repartición; elevar al Departamento de Justicia informes sobre posibles conflictos de interés; recomendar medidas disciplinarias; asesorar a la promoción de causas penales y posteriores alternativas judiciales y en ilimitadas circunstancias investigar posibles violaciones a la legislación anticorrupción.

La tercera tiene que ver con la facultad de revisar las declaraciones patrimoniales que no son confidenciales, buscando prevenir posibles conflictos de intereses; de brindar asesoramiento para evitar aquellos conflictos y de ser necesario recomendar conductas correctivas.

También tiene bajo su responsabilidad la conformación y el entrenamiento del personal, proveyendo información y difundiendo los estándares de ética en las reparticiones administrativas para lo cual brinda asistencia a los programas educacionales internos de cada organismo.

Esta atribución es considerada por la propia "OGE" como una de las más importantes y mediante la normativa se prevé con qué frecuencia y duración se llevara a cabo.

Esto tiene funciones de guía e interpretación, para lo cual elabora opiniones consultivas; da respuestas informales a consultas y brinda asesoramiento verbal sobre la interpretación y el debido cumplimiento de la normativa vigente y por último se debe ir evaluando la efectividad de las regulaciones mediante las que se rige su área de competencia con mira en

los objetivos propuestos y en la estrategia seguida”²¹². Conviene mencionar que las áreas legislativa y judicial quedan fuera de la competencia de la “OGE”, pues cuentan con sus respectivos organismos y programas de ética.

4.1.4. CÓDIGOS Y REGLAS ÉTICAS PARA EL PODER JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA

"También los países latinoamericanos con el trasfondo de la crisis de confianza en sus sistemas de justicia, toman parte desde el comienzo del siglo XXI en el desarrollo universal ocurrido en el ámbito de la ética profesional para Magistrados”²¹³.

4.1.4.1. GUATEMALA: NORMAS ÉTICAS DEL ORGANISMO JUDICIAL

Tiene su origen en el año 2001. La Corte Suprema de Guatemala sancionó este código de ética Judicial y la promulgación de estas normas de ética constituye una de las medidas tomadas en el marco de la reforma judicial y plan de modernización del Organismo Judicial de Guatemala, cuyos objetivos principales cuentan la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la confianza de la población en la justicia.

4.1.4.2. CHILE: PRINCIPIOS DE ÉTICA JUDICIAL

En Agosto de 2003, el Tribunal Pleno de la Corte Suprema de Justicia chilena, aprobó por unanimidad los denominados Principios de ética Judicial, como instrumento para la autorregulación de la justicia de ese país. El ámbito subjetivo de aplicación de esta regulación es sumamente amplio: los principios y reglas éticos allí contenidos rigen al igual que en Guatemala para

²¹² CAPUTI, María Claudia, La Ética Pública, Ediciones Depalma. Primera Edición. Buenos Aires; Argentina 2000. Pág. 77.

²¹³ RAOOS- JAN, WOISCHNIK - Ricarda Stefanie, “Código de Ética y reglas de comportamiento ético para el poder judicial”. Programa de Derecho para Sudamérica. Primera Edición. Montevideo, Uruguay. 2005. Págs. 24-38.

todos los integrantes de la judicatura: jueces, auxiliares de la administración de justicia y empleados. Estos principios constituyen, en consecuencia, un auténtico Código de Ética Judicial.

4.1.4.3. VENEZUELA: CÓDIGO DE ÉTICA Y DISCIPLINA DEL JUEZ VENEZOLANO O JUEZA VENEZOLANA

La Constitución de Venezuela establece en sus artículos 234 a 238 una Contraloría General de la República, órgano auxiliar del Congreso, la cual tendrá como función el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales. En la legislación secundaria se encuentra el texto de la Ley de Carrera Administrativa, donde se establece el Código Ético para los funcionarios públicos.

En Octubre de 2003, apenas dos meses después de la sanción del Código Chileno de Ética Judicial, la Asamblea Nacional de la República de Venezuela, como respuesta a la crisis judicial del país, promulgo el Código de Ética para magistrados denominado "Código de Ética y Disciplina del Juez Venezolano o Jueza Venezolana" tiene su fundamento en la reciente Constitución Venezolana, que en comparación con los otros códigos de Ética constituye una singularidad.

El Código de ética venezolano para magistrados se diferencia del Chileno en lo que respecta a su fundamento jurídico y a su legislador originario, y en cuanto al ámbito subjetivo de aplicación: este código está dirigido exclusivamente a magistrados y magistradas, jueces y juezas, ordinarios y especiales y por otra en el alcance de los preceptos disciplinarios. El Código de Ética venezolano para magistrado se establece principios éticos que deben ser respetados por los jueces del país en orden a defender la confianza de la población en su integridad e independencia y en la justicia en sí misma.

4.1.4.4. LAS NORMAS JURÍDICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN ESTATAL EN ARGENTINA

La Comisión de Ética, creada para la ética en la función pública como un órgano independiente, con autonomía funcional, destinado a ser la autoridad de aplicación del régimen que establece aquella ley.

Esta fija un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables a todas las personas que se desempeñan en la función pública.

Entre las atribuciones de la Comisión se pueden destacar la de recibir denuncias respecto de conductas de funcionarios o agentes de la administración contrarias a la ética pública; recibir y en su caso, exigir de los organismos de aplicación copias de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos mencionados por el artículo 5º de la Ley y conservarlas hasta diez años después del cese de la función.

Además, por iniciativa de la propia comisión, a requerimiento de autoridades superiores del investigado o por denuncia, realizar una prevención sumaría a fin de investigar supuestos de enriquecimiento injustificado en la función pública y de violaciones a los deberes y al régimen de declaraciones juradas e incompatibilidades.

4.1.4.5. MÉXICO CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL

México ocupa con Colombia, el lugar 57, entre 102 países en el índice de Percepciones sobre la Corrupción, elaborado por transparencia internacional. Con una nota 3,6 sobre 10²¹⁴.

²¹⁴ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, Obra citada, Edición Electrónica Disponible en http://www.Transparency.org_about_ti/rep/ar_,2002/tiar2002.pdf. Pág. 45. Consultado el 9 de febrero de 2015.

4.1.4.5.1. EL MARCO JURÍDICO DE LA CORRUPCIÓN EN EL CÓDIGO PENAL MEXICANO

Entre los artículos 212 y 227, el Código Penal de México establece las figuras de los delitos de corrupción atribuibles a los *servidores públicos* (denominación conforme con la nomenclatura constitucional). Los servidores públicos están definidos en el artículo 212 y los tipos de delitos en el Título Décimo: Delitos cometidos por servidores públicos y en el Título Décimo Primero: Delitos cometidos contra la administración de justicia.

Los delitos en los que se enmarca, se encuentran el ejercicio indebido del servicio público (artículo 214), el abuso de autoridad y la desaparición forzada de personas realizada por un servidor público (artículo 215), la coalición de servidores públicos para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, o para impedir su ejecución (artículo 216), el uso indebido o abusivo de atribuciones y facultades (artículos 217 y 220), la concusión (artículo 218), la intimidación (artículo 219), el tráfico de influencia (Artículo 221), los cohechos activo y pasivo y el realizado ante servidores públicos extranjeros (artículos 222 y 222 bis ²¹⁵), el peculado (artículo 223) y el enriquecimiento ilícito (artículo 224).

El artículo 225 detalla y castiga diversas infracciones que pueden cometer los jueces en el ejercicio de sus funciones. Por último, el artículo 226 penaliza el empleo de la violencia por un servidor público para hacer efectivo un Derecho o un pretendido Derecho.

La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (creada en diciembre del año 2000) incluyó dentro su marco regulatorio a la Ley Federal de responsabilidades administrativas de los

²¹⁵Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXXV, No. 7 México, México D.F. Secretaría de la función pública portal de transparencia y acceso a la Información, 19 de julio de 2004. Pág. 18.

servidores públicos, de 13 de marzo de 2002, con su instrumento de aplicación, el Oficio-Circular de la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo por el que se dio a conocer el Código de Ética de los servidores públicos de la administración pública federal, de 31 de julio de 2002, y a la Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, de 12 de junio de 2002.

4.1.4.5.2. CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Elaborado, por mandato de la Ley anterior, por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Como un modo de orientar el desempeño de los servidores públicos “hacia lo que es benéfico para la sociedad”, su contenido está dividido a través del desarrollo de doce tópicos, la mayor parte de índole ética: bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo²¹⁶.

4.1.5. CONVENCIONES, TRATADOS Y DECLARACIONES RATIFICADOS POR EL SALVADOR

El Salvador ha suscrito convenios para combatir la corrupción y ha adquirido compromisos con el mismo fin, es por ello que se presentan los convenios que han sido ratificados:

²¹⁶ México. Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo. Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal (Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXXII, No. 9. México D.F., Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública (CITCC), Edición electrónica disponible en Edición electrónica: disponible en: <http://www.secodam.gob.mx/leyes.2002.Pág>. 19. Consultado el 9 de febrero de 2015.

4.1.5.1. CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La Convención Interamericana contra la Corrupción, (CICC) aprobada en Caracas, Venezuela, en marzo de 1996, constituye el primer instrumento jurídico internacional en este campo que reconoce la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de promover y facilitar la cooperación entre los Estados para combatirla. Los propósitos de la Convención son:

Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

La Convención establece un conjunto de medidas preventivas; prevé la tipificación como delitos de determinados actos de corrupción, incluyendo el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito y contiene una serie de disposiciones para fortalecer la cooperación entre sus Estados.

En áreas como la asistencia jurídica recíproca y cooperación técnica, extradición e identificación, rastreo, inmovilización, confiscación y decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de actos de corrupción, entre otras²¹⁷. Partiendo de esa idea cabe mencionar que la asistencia jurídica y cooperación técnica es fundamental realizarla.

²¹⁷ Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por El Salvador por D.L. N° 351, de 9 de julio de 1998, publicado en el D.O. N° 150, Tomo 340, de 17 de agosto de 1998.

4.1.5.2. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

La Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas (ONU), es el más amplio acuerdo en la lucha contra la corrupción existente a nivel internacional.

Esta Convención nace del reconocimiento de la Asamblea General de la ONU porque es necesario contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Por tal motivo establecieron en Viena un Comité Especial para elaborar dicho instrumento.

Dicho Comité elaboró el texto de la Convención a lo largo de siete periodos de sesiones, entre el 21 de enero de 2002 y el 1 de octubre de 2003, fecha en que se terminó el borrador de la Convención, y el texto de la misma fue aprobado por la Asamblea General el 31 de octubre de 2003. La Convención Anticorrupción de la ONU fue suscrita inicialmente por 111 países, en la ciudad de Mérida, Estado de Yucatán, el día 11 de diciembre de 2003. La convención fue ratificada el 16 de Septiembre de 2005 y 90 días después entre en vigencia para su cumplimiento.

La Convención constituye un conjunto de medidas preventivas, entre ellas: la formulación y aplicación de políticas y prácticas de prevención de la corrupción, garantizar la existencia de un órgano u órganos de prevención en cada Estado parte de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico y procurara aplicar códigos o normas de conducta para el debido cumplimiento de las funciones públicas.

Fue ratificado el 28 de junio de 2004 se publicó en el Diario Oficial número 119 del tomo 363 la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, junto al acuerdo número 84 del Ministerio de Relaciones

Exteriores del 27 de febrero de 2004 y el Decreto Legislativo número 325 del 20 de mayo del mismo año. Con esto El Salvador se convirtió en el primer país de América Latina en ratificar dicho Tratado.²¹⁸

4.1.5.3. TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA

Este modelo Centroamericano de seguridad regional logro su existencia en San Pedro Sula, República de Honduras, el 15 de diciembre de 1995²¹⁹, cuando la reunión de Presidentes Centroamericanos suscribió el "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica", el cual está fundamentado en un enfoque multidimensional que cubre aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que orientan sus recursos a la inversión social ofreciendo respuestas colectivas a las amenazas transnacionales.

En cuanto a su ubicación jerárquica dentro del Sistema de integración Centroamericana (SICA), el Tratado Marco de Seguridad Democracia en Centroamérica, es un instrumento derivado y complementario del Protocolo de Tegucigalpa, por lo que el aparato institucional del Sistema de Seguridad Democrática. Se ha conformado siguiendo los lineamientos de este Protocolo que es el instrumento de mayor jerarquía en el proceso de la integración centroamericana, al cual están supeditados los diferentes

²¹⁸ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, fue ratificado el 28 de junio de 2004 se publicó en el Diario Oficial número 119 del tomo 363 la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, junto al acuerdo número 84 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 27 de febrero de 2004 y el Decreto Legislativo número 325 del 20 de mayo del mismo año. Con esto El Salvador se convirtió en el primer país de América Latina en ratificar dicho tratado.²¹⁸

²¹⁹ Tratado Marco de Seguridad en Centro América, suscrito en la ciudad de san pedro sula, Departamento de Cortés, república de Honduras, acuerdo ejecutivo n° 1508 aprobándolo y decreto legislativo n° 947, ratificándolo, san salvador, el salvador. Disponible en: <http://ri.ues.edu.sv/5866/1/Centroam%C3%A9rica%20de%20la%20seguridad%20nacional%20a%20la%20seguridad%20democratica.pdf>. Consultado 5 de marzo de 2015.

instrumentos jurídicos de la integración regional, razón por la cual se le ha denominado al Protocolo de Tegucigalpa: "El Marco Jurídico Institucional de la integración Centroamericana y su Constitución Regional".

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, viene a constituir el instrumento jurídico que permite desarrollar en forma integral todos los aspectos contenidos en el "Nuevo, Modelo de Seguridad Democrática ", fundamentado en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones, el Estado de Derecho, en la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los Derechos Humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.

Es con esta Visión, que el Tratado Marco de Seguridad Democrática está dividido en cuatro áreas sustanciales, que son las siguientes:

4.1.5.3.1. ESTADO DE DERECHO

Es el que comprende la supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas que se fundamenta en la democracia y en el fortalecimiento y perfeccionamiento de sus instituciones.

En la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto; en el irrestricto respeto de los Derechos Humanos; en la consolidación y fortalecimiento del poder civil; en la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad Pública a sus competencias constitucionales; en la promoción de una cultura de paz, dialogo, entendimiento y tolerancia; en el mantenimiento de un dialogo flexible, activo y de colaboración mutua; en el principio de subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad Pública, a las autoridades

civiles constitucionalmente establecidas; en la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad y el terrorismo, en la narcoactividad y el tráfico de armas; en el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que toma en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad; en la superación de la pobreza y la pobreza extrema.

4.1.5.3.2. SEGURIDAD DE LAS PERSONAS Y SUS BIENES

Esta área constituye uno de los capítulos fundamentales y esenciales del Tratado, ya que norma de manera sustancial la Seguridad Humana; su resguardo ha sido encomendado principalmente a las autoridades competentes en el Ramo de Seguridad Pública; Ministerios de Gobernación, Justicia, Seguridad y del Interior, según el caso.

Desde una perspectiva integral, el Tratado Marco contempla el desarrollo sostenible; las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas de nuestras sociedades a fin de mejorar su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades.

Entre sus objetivos están: garantizar a todos los habitantes las condiciones de seguridad que les permita participar y beneficiarse de las estrategias nacionales y regionales de desarrollo sostenible; fortalecer los mecanismos de coordinación operativa de las instituciones competentes, para hacer más efectiva la lucha a nivel nacional y regional contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática.

Como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado, fortalecer la cooperación fronteriza y promoverla entre los Estados para garantizarla seguridad jurídica de los bienes de las personas.

4.1.5.3.3. SEGURIDAD REGIONAL

Dentro del concepto integral de "Seguridad Democrática ", hace referencia al marco de la Defensa Colectiva y Solidaria de los Estados Centroamericanos y su resguardo ha sido confiado principalmente a las autoridades competentes en el ramo de la Defensa Nacional.

Entre sus principios se contemplan: la igualdad soberana entre los Estados y la seguridad jurídica en sus relaciones; la solución pacífica de las controversias; la renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado de la región; la autodeterminación de Centro América, y la seguridad democrática. Por lo que ningún Estado fortalecerá su propia seguridad menoscabando la seguridad de los demás, ni utilizara su territorio para agredirlos en atención a la soberanía e independencia de un Estado Centroamericano.

4.1.5.3.4. ORGANIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD

Por constituir el "Tratado Marco de Seguridad Democrática " un instrumento complementario y derivado del "Protocolo de Tegucigalpa", su organización e institucionalidad responden a este Protocolo, en este sentido, las instancias del Modelo de "Seguridad Democrática ", en su respectivo orden jerárquico son: La Reunión de Presidentes; El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; La Comisión de Seguridad, y El Comité Consultivo.

La Reunión de Presidentes Centroamericanos de la misma forma que en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es la instancia suprema del modelo y a ella le corresponde conocer al más alto nivel los asuntos de seguridad regional e internacional que requieran de sus

decisiones y de sus lineamientos de conformidad a lo establecido en el "Protocolo de Tegucigalpa"

Corresponde al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, dar el seguimiento que asegure ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes, entre sus competencias esta todo lo relativo al proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos que puedan tener repercusiones internacionales.

La Comisión de Seguridad de Centroamérica, es la instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento de propuestas, acuerdos y resoluciones en lo relativo a la seguridad regional e internacional está subordinado a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

El Comité Consultivo está integrado por las principales fuerzas vivas del istmo centroamericano, quienes podrán exponer sus opiniones a la Comisión de Seguridad sobre las materias concernientes a la seguridad de las personas y sus bienes por conducto de la Secretaria General del Sistema de la integración Centroamericana (SG-SICA).

El modelo Centroamericano de Seguridad Democrática es parte del Sistema de integración Centroamericana y su contenido complementa las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa, a las cuales está subordinado el presente Tratado²²⁰.

4.1.6.4. DECLARACIÓN DE GUATEMALA PARA UNA REGIÓN LIBRE DE CORRUPCIÓN

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), reunidos el día 15 de noviembre de

²²⁰ Tratado marco de seguridad en Centro América. Obra citada.

2006, en la ciudad de Guatemala, República de Guatemala, en ocasión de la 12a. Conferencia Internacional Anticorrupción. Convencidos que la promoción de los valores éticos, la transparencia y la práctica de rendición de cuentas en la gestión pública, constituyen baluartes para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el desarrollo humano en la región.

Considerando que la corrupción es un obstáculo que frena los esfuerzos para el desarrollo, la gobernabilidad y el combate a la pobreza. Convencidos de que el control y la erradicación de la corrupción es una condición ineludible para garantizar una mejor calidad de vida a los pueblos y fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

4.2. LA ÉTICA PÚBLICA Y SU IMPLEMENTACIÓN JURÍDICA EN EL SALVADOR, EN LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, REGLAMENTO Y ACUERDOS SUI GENERIS TOMADOS POR EL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

4.2.1. LA ÉTICA PÚBLICA EN LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y SU REGULACIÓN EN EL SALVADOR

4.2.1.1. LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL Y SUS CLAUSULAS ÉTICAS PARA EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En El Salvador se tienen preceptuado y regido de manera sistemática las funciones que ejercen los funcionarios públicos que prestan sus servicios a las diferentes instituciones del Estado y municipalidad la cuales son descentralizadas administrativamente y tiene autonomía propia según mandato constitucional, es por ello que estos lineamientos se establecen en la Ley de Ética Gubernamental (LEG) y su Reglamento (RLEG) el cual básicamente tutela todo el apartado ético en pro del bienestar institucional y social. Por eso se manifiesta en el capítulo número uno las disposiciones generales y definiciones, así como el objeto de la Ley de Ética

Gubernamental (LEG) como caso más específico y aparece de la siguiente manera: en su artículo número uno el cual reza de la manera siguiente: “La presente Ley tiene por objeto normar y promover el desempeño ético en la función pública del Estado y del Municipio, prevenir y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a los deberes y las prohibiciones éticas establecidas en la misma.”

Además de ello se establece en el mismo capítulo cual será el ámbito de aplicación de dicha Ley, esto con el objetivo de no dejar dudas en cuanto a quienes será aplicada la misma y que cualquier ciudadano en el ejercicio irrestricto de sus derechos pueda avocarse al Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) para denunciar cualquier acto contrario al apartado ético que se enmarca en dicho instrumento y que por consiguiente abarque algunos de los tipificados en dicho articulado, el cual se detalla a continuación: artículo número dos, “Esta Ley se aplica a todos los servidores públicos, permanentes o temporales, remunerados o ad-honorem, que ejerzan su cargo por elección, nombramiento o contrato, que presten servicio en la administración pública, dentro o fuera del territorio nacional.

Asimismo, quedan sujetos a esta Ley en lo que fuere aplicable, las demás personas que, sin ser servidores públicos, administren bienes o manejen fondos públicos.

También están sujetos los ex servidores públicos por las transgresiones a esta Ley que hubieren cometido en el desempeño de su función pública; o por las violaciones a las prohibiciones éticas a que se refieren el artículo 7 de la presente Ley.”

También es importante destacar que la misma Ley de Ética Gubernamental (LEG), nos proporciona una serie de definiciones, esto con el fin de que a la hora del estudio de la normativa en mención no queden cabos sueltos en el

lector, sea este abogado, profesional en cualquier rama del saber o simplemente un ciudadano común y corriente, con el objetivo de salvaguarda su derecho a recurrir en cualquier momento que se vea afectado por cualquier funcionario que tenga tal investidura legal.

Se detalle el artículo número tres de la siguiente forma: “Para los efectos de esta ley se entiende por:

a) Función Pública. Toda actividad temporal o permanente, remunerada o ad-honorem, realizada por una persona natural en nombre del Estado, al servicio de éste, o de sus entidades en cualquiera de sus niveles jerárquicos; b) Funcionario Público. Persona natural que presta temporal o permanentemente servicios dentro de la administración pública, con facultad para tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo; c) Servidor Público. Persona natural que presta temporal o permanentemente servicios dentro de la administración pública; d) Fondos Públicos. Son los provenientes de la hacienda pública o municipal que se utilizan para el cumplimiento de funciones, finalidades, potestades o actividades de naturaleza pública; e) Corrupción. Es el abuso del cargo y de los bienes públicos, cometidos por servidor público, por acción u omisión, para la obtención de un beneficio económico o de otra índole, para sí o a favor de un tercero; f) Bienes. Activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles; g) Administración Pública. Se entiende comprendidos los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las instituciones oficiales autónomas y desconcentradas, las municipalidades y las demás instituciones del Estado, esto por mencionar algunos de ellos de un todo más amplio.

En el capítulo número dos se estipula las normas éticas principios, deberes y prohibiciones éticas, que rigen las actuaciones de los funcionarios públicos al

momento de ejecutar cualquier acto que atañe a sus facultades que les franquea la Constitución de la República y las leyes secundarias, como el caso emblemático la Ley de Ética Gubernamental (LEG) y se encuentra expresado y detallado de la siguiente manera en su artículo número cuatro, que literalmente establece los siguientes principios éticos: “La actuación de las personas sujetas a esta Ley deberá regirse por los siguientes principios de la ética pública:

a) Supremacía del Interés Público: Anteponer siempre el interés público sobre el interés privado; b) Probidad: Actuar con integridad, rectitud y honradez) Igualdad: Tratar a todas las personas por igual en condiciones similares; d) Imparcialidad: Proceder con objetividad en el ejercicio de la función pública; e) Justicia: Dar a cada quien lo que le corresponde, según derecho y razón; f) Transparencia: Actuar de manera accesible para que toda persona natural o jurídica, que tenga interés legítimo, pueda conocer si las actuaciones del servidor público son apegadas a la ley, a la eficiencia, a la eficacia y a la responsabilidad; g) Responsabilidad: Cumplir con diligencia las obligaciones del cargo o empleo público; h) Legalidad: Actuar con apego a la Constitución y a las leyes dentro del marco de sus atribuciones; i) Lealtad: Actuar con fidelidad a los fines del Estado y a los de la institución en que se desempeña; j) Eficiencia: Cumplir los objetivos institucionales al menor costo posible; k) Eficacia: Utilizar los recursos del Estado de manera adecuada para el cumplimiento de los fines institucionales; **l) Rendición de cuentas:** Rendir cuentas de la gestión pública a la autoridad competente y al público, entre otros.

Queda fundamentado que es básico y fundamental para el ejercicio de las funciones de los servidores públicos que estos deben ceñirse a una serie de obligaciones que deberán cumplir a cabalidad para ser eficientes y leales a la administración pública sea Estatal o Municipal, es por ello que el artículo

número cinco estipula los siguientes deberes éticos: “Toda persona sujeta a esta Ley debe cumplir los siguientes deberes éticos:

- a) Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados; b) Denunciar ante el Tribunal de Ética Gubernamental o ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva, las supuestas violaciones a los deberes o prohibiciones éticas contenidas en esta Ley, de las que tuviere conocimiento en el ejercicio de su función pública;

Asimismo en ese mismo sentido se debe dejar establecido que todo funcionario público tiene prohibiciones en su trabajo que desarrolla en cada institución a la cual está adscrito y tales están recogidas en el artículo número seis, prohibiciones éticas: “Son prohibiciones éticas para las personas sujetas a esta Ley:

- a) Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones;
- b) Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, para hacer valer su influencia en razón del cargo que ocupa ante otra persona sujeta a la aplicación de esta Ley, con la finalidad de que éste haga, apresure, retarde o deje de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones, y;
- c) Retardar sin motivo legal la prestación de los servicios, trámites o procedimientos administrativos que le corresponden según sus funciones, entre otros.

Se entiende por retardo cuando una persona sujeta a la aplicación de esta Ley difiriere, detiene, entorpece o dilata la prestación de los servicios, trámites y procedimientos administrativos no acatando lo regulado en la ley, en los parámetros ordinarios establecidos en la institución pública o, en su defecto, no lo haga en un plazo razonable, entre otras formas estipuladas en la Ley.

En el capítulo número tres, se plantea a detalle acerca de algo muy recurrente en las instituciones de todo el mundo, en las cuales hay servidores que se aprovecha de su cargo para obtener provechos que van encontrar de todo el apartado ético y es por ello que es detallado de la siguiente manera tal situación.

Capitulo número tres, beneficios indebidos y excepciones, artículo número ocho: “Se presume legalmente que existen beneficios indebidos en los casos de aceptación o solicitud de cualquier bien o servicio de valor económico, u otras ventajas adicionales por parte de una persona sujeta a esta Ley en el desempeño de sus funciones, si provienen de una persona o entidad que:

a) Desarrolle actividades reguladas o fiscalizadas por la institución; b) Gestione o explote concesiones, autorizaciones, privilegios o franquicias otorgadas por la institución; c) Sea ofertante, contratista de bienes o servicios de la institución para la cual labora; d) Tenga intereses que puedan verse significativamente afectados por la decisión, acción, retardo u omisión de la institución”.

También se establecen cuáles son las excepciones ante tales supuestos que se pueda originar y que en tal caso se contrastes con dichas excepciones para corroborar si hay o no vulneración a las normas éticas y se consagran en el artículo número nueve, excepciones: “Quedan exceptuados de las prohibiciones establecidas en las letras a) y b) del artículo 6 de esta Ley:

- a) Los reconocimientos otorgados por Gobiernos extranjeros en las condiciones reguladas por la ley;
- b) Reconocimientos, premios o distinciones en razón de trabajos culturales, académicos, científicos o actos de heroísmo, eficiencia o solidaridad humana otorgados por entidades gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o internacionales;
- c) Los gastos de viajes y estadías por parte de otros Gobiernos, instituciones académicas, entidades internacionales o sin fines de lucro, para dictar o asistir a conferencias, cursos o eventos de naturaleza académico-cultural, así como para participar en giras de observación;
- d) Los obsequios de cortesía diplomática o consular;
- e) Los obsequios promocionales, y descuentos comerciales razonables de carácter general recibidos por cualquier persona sujeta a esta Ley a título personal o a nivel institucional, siempre que los mismos no estén condicionados o tiendan a influir en las tareas propias del cargo o empleo”.

Asimismo se puede dilucidar en el capítulo número cuatro, lo relativo al Tribunal y Comisiones de Ética, que comprende también su autonomía y naturaleza y que básicamente se expone de la siguiente manera: artículo número diez: “Créase el Tribunal de Ética Gubernamental, que en el texto de la presente Ley se denominará el “Tribunal”, como una institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía en lo técnico, administrativo y presupuestario para el ejercicio de las funciones y atribuciones que señala esta Ley.

El Tribunal es el ente rector de la ética pública, encargado de velar por el cumplimiento de la presente Ley, para cuyo efecto no estará subordinado a

autoridad alguna, a fin de que pueda desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin influencia indebida.

El Tribunal tendrá su sede en la ciudad de San Salvador y podrá establecer oficinas en cualquier lugar del territorio nacional, de acuerdo a las necesidades en la prestación de sus servicios”.

Es importante recalcar que la composición del pleno del Tribunal tiene definido un número determinado de personas que lo conformaran para cada cesión que se lleve a cabo según el marco legal de dicha herramienta legal y se puede encontrar estipulado en el artículo número once que reza de la siguiente manera:

“El Pleno del Tribunal es un cuerpo colegiado, integrado por cinco miembros propietarios: uno electo por la Asamblea Legislativa, que será el Presidente, otro designado por el Presidente de la República, otro electo por la Corte Suprema de Justicia, otro designado por la Corte de Cuentas de la República y otro electo por los titulares del Ministerio Público; durarán cinco años en el cargo, pudiendo ser reelectos y ejercerán sus funciones a tiempo completo.

También se elegirán o designarán en la forma establecida en el inciso anterior a cinco miembros suplentes, quienes sustituirán al respectivo propietario en caso de muerte, renuncia, permiso temporal o imposibilidad de concurrir, excusa o recusación; en estos casos devengarán el salario proporcional correspondiente al miembro sustituido durante el tiempo que integre el Tribunal o las dietas cuando sean llamados para conocer exclusivamente en uno o varios asuntos determinados.

En caso de muerte o renuncia de un miembro suplente, deberá el Pleno solicitar a la autoridad a que corresponda la vacante, para que efectúe la elección o designación del sustituto dentro del plazo de ocho días siguientes al requerimiento, quien concluirá el período del sustituido. Si no se realizare

la elección o designación en el plazo antes previsto, podrá el Pleno del Tribunal llamar a cualquiera de los otros suplentes hasta que la autoridad elija o designe al miembro suplente respectivo.

Cuando por cualquier circunstancia temporal el miembro suplente respectivo no pudiere concurrir a la convocatoria que realizare el Pleno, estén podrá llamar a cualquiera de los otros suplentes.

Los miembros del Tribunal no estarán sujetos a ningún mandato imperativo de la autoridad que los designó o los eligió. Dentro de los treinta días anteriores a la finalización del periodo para el que fueron elegidos o designados, los miembros propietarios y suplentes del Pleno del Tribunal, la autoridad competente deberá reelegir, elegir o designar a dichos miembros”.

Cuáles serán las funciones de dicho Tribunal de Ética Gubernamental, tales están consagradas y determinadas de manera muy clara y específica en el artículo número diecinueve: “Las funciones y atribuciones del Tribunal de Ética Gubernamental, son las siguientes:

a) Promover y difundir entre todos los servidores públicos y personas sujetas a la aplicación de esta Ley, el respeto y observancia de las normas éticas; los principios, derechos, deberes y prohibiciones éticas contenidas en la presente Ley; y la cultura ética en la población en general; b) Capacitar a los miembros de las Comisiones de Ética y demás servidores públicos; así como a las personas sujetas a la aplicación de esta Ley sobre la ética en la función pública, para prevenir actos de corrupción y otros aspectos relacionados con la presente Ley; c) Las demás funciones y atribuciones que determine esta Ley;

Sin embargo; también hay otra clase de funciones y atribuciones pero en la modalidad del Tribunal en pleno y eso está en el artículo número veinte: “Son funciones y atribuciones del pleno:

- a) Tramitar el procedimiento administrativo sancionador por denuncia o de oficio, e imponer las sanciones a las personas sujetas a la aplicación de esta Ley, que infrinjan los deberes o prohibiciones éticas;
- b) Dar respuestas a las consultas realizadas sobre la presente ley;
- c) Promover mecanismos para garantizar la transparencia en la administración pública;
- d) Llevar un registro de los miembros de las Comisiones de Ética Gubernamental de las instituciones de la administración pública;
- e) Crear unidades organizativas en atención a las necesidades del Tribunal y conforme las previsiones presupuestarias;
- f) Formular y aprobar el Reglamento de la presente Ley y los Reglamentos necesarios para su aplicación, con el voto concurrente de al menos cuatro de sus miembros;
- g) Aprobar su proyecto de presupuesto y el régimen de salarios del Tribunal, el que deberá remitir al Órgano Ejecutivo para su consideración en el Presupuesto General del Estado; así como aprobar las transferencias de fondos entre partidas de su presupuesto;
- h) Aprobar políticas, acciones, planes, programas y proyectos referentes a la aplicación de la ética en la función pública, la Ley de Ética Gubernamental y demás normativa institucional;
- i) Publicar periódicamente por los medios que estime conveniente el registro de sanciones correspondientes; entre otros.

Es importante acentuar quienes conformara dichas Comisiones de Ética, es decir dejar clara su estructuración y eso está enmarcado en el artículo número veintiséis: “Cada Comisión de Ética estará integrada por tres

miembros propietarios que durarán en sus funciones tres años, pudiendo ser reelectos, y habrán tres suplentes que sustituirán a aquéllos en los casos de ausencia temporal, excusa o recusación, para lo cual se aplicará el procedimiento contemplado en el artículo 12 de esta Ley, en lo que fuere pertinente. Dichos miembros deben pertenecer al personal de la institución en que funcione; el Reglamento de esta Ley determinará la forma de hacer el nombramiento, los casos de impedimento y cómo resolverlos.

Los miembros propietarios y suplentes serán nombrados uno por la Autoridad; otro por el Tribunal de Ética Gubernamental; y el tercero por elección de los funcionarios y empleados públicos de la respectiva institución.

Las funciones de los miembros de las comisiones se considerarán inherentes al cargo que desempeñen y no devengarán por ello ninguna remuneración especial; no obstante, cuando para el cumplimiento de estas funciones debieren trabajar en horas extraordinarias, tendrán derecho al pago de la remuneración respectiva de acuerdo al régimen presupuestario de cada institución.

Las autoridades deberán proporcionarles espacio, mobiliario, equipo y concederles el tiempo necesario para atender las responsabilidades que esta Ley establece”.

Después de su composición se debe observar y analizar cuáles serán sus funciones a desarrollar en cada institución en donde pernocten legalmente y esto lo expresa el artículo número veintisiete: “Las funciones de las Comisiones de Ética son:

a)Referir al Tribunal la información obtenida de una investigación interna realizada por la institución, cuando se identifique una posible violación a los deberes o prohibiciones éticas; b)Recibir denuncias cuando un servidor

público de su institución haya infringido la presente Ley, debiendo en tal caso remitirla al Tribunal para su trámite; c) Dar seguimiento a las resoluciones finales emitidas por el Tribunal en los procedimientos administrativos sancionadores en contra de servidores públicos de su institución; d) Difundir y capacitar a los servidores públicos de su institución sobre la ética en la función pública, la presente Ley y cualquier otra normativa relacionada con la finalidad de prevenir los actos de corrupción; y otras más

En el capítulo número cinco es necesario darle auge a que no solo tendrá prohibiciones los servidores públicos, sino que también tiene derechos y esto se desarrolla ampliamente en el artículo número 29: “El servidor público tiene derecho a:

a) Realizar consultas al Tribunal y a su respectiva comisión de ética, sobre la aplicación de esta Ley y referente a situaciones relacionadas con la ética gubernamental; b) Reconocimiento público y estímulo en razón de actos de fiel cumplimiento de los principios éticos, de heroísmo, sacrificio y solidaridad humana”.

La Ley franquea a toda persona capaz y que tenga libre ejercicio de sus derechos el uso de la denuncia por cualquier anomalía de la cual tenga conocimiento, y esto se detalla en el capítulo número seis relativo al procedimiento para la investigación, en su artículo número treinta:

“Toda persona puede, por sí o por medio de representante, interponer una denuncia ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva o ante el Tribunal, en contra de cualquier persona sujeta a la aplicación de esta Ley, sobre hechos que pudieren constituir infracciones a los deberes o prohibiciones éticas.

Cuando la denuncia sea interpuesta ante una Comisión de Ética Gubernamental, ésta deberá remitirla dentro del tercer día al Tribunal.

El Tribunal podrá iniciar de oficio el procedimiento cuando una Comisión de Ética Gubernamental le refiera información obtenida de una investigación interna, y de la misma se pueda identificar una posible violación a los deberes o prohibiciones éticas.

El Tribunal también podrá iniciar de oficio la investigación cuando estime que existen suficientes indicios de la posible violación a la presente Ley por información divulgada públicamente u obtenida mediante aviso o en la tramitación de un procedimiento”.

Una vez admitida dicha denuncia, se procede a la tramitación de la misma y eso lo recoge el artículo número treinta y tres: “Una vez recibida la denuncia o el aviso, o iniciado el procedimiento de oficio, si existieren elementos que permitan determinar la posible violación de un deber o prohibición ética, el Tribunal procederá a iniciar la investigación preliminar.

En la resolución donde se ordena la investigación, el Tribunal podrá requerir al titular de la institución en la cual trabaja el denunciado que rinda un informe sobre los hechos sujeto de la investigación, dentro de un plazo máximo de diez días.

Si el supuesto infractor es un funcionario de elección popular o de segundo grado, el informe deberá ser rendido directamente por éste.

Recibido o no dicho informe, el Tribunal resolverá si continúa el procedimiento o si archiva las diligencias.

El Tribunal notificará oportunamente al denunciante y al denunciado, cuando proceda, la decisión adoptada.

El denunciante podrá participar activamente en el procedimiento administrativo sancionador y para tal efecto el Tribunal, deberá notificarle todas las decisiones que permitan ejercer sus derechos”.

Después de agotarse la etapa de tramitación, se inicia con el procedimiento en sí, y esto se encuentra desarrollado en el artículo número treinta y cuatro: “Una vez se ordene la apertura del procedimiento, la resolución respectiva será notificada al denunciante en su caso y al denunciado, para que en el plazo de cinco días, haga uso de su derecho de defensa.

Transcurrido el plazo anterior, el Tribunal dispondrá de veinte días para recoger las pruebas pertinentes. Este plazo podrá ampliarse hasta por un máximo de quince días, si la complejidad de la investigación lo requiere y mediando resolución debidamente motivada”.

Luego viene una etapa muy importante la cual es la recepción de pruebas y esta se visualiza enmarcada en el artículo número treinta y cinco: “El Tribunal podrá recabar todo tipo de prueba necesaria para esclarecer, determinar y comprobar los hechos objeto de investigación.

En ejercicio de estas atribuciones podrá requerir los informes o documentación relevante para realizar sus investigaciones, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trata.

El Tribunal podrá examinar, ordenar compulsas o realizar extractos de libros y documentos, incluso de carácter contable, y nombrar peritos en las materias en que versen las investigaciones.

El Tribunal podrá realizar la investigación de los hechos y la recepción de prueba a través de instructores, quienes actuarán por delegación expresa y escrita del tribunal para cada diligencia de investigación.

El instructor deberá guardar la confidencialidad necesaria sobre las actuaciones de la investigación, aún después de la conclusión.

Las pruebas vertidas se valorarán según el sistema de la sana crítica. En ningún caso procederá la absolución de posiciones. Cuando sea necesario

requerir los servicios de peritos, se dará preferencia a profesionales de la administración pública que no laboren en la misma institución del denunciado.

En caso de haber necesidad de utilizar peritos que no formen parte de la administración pública, sus honorarios deberán ser cancelados por el Tribunal”

Por ultimo vendrá una resolución definitiva ante la denuncia interpuesta inicialmente que definirá si hay o no sanción a la persona denunciada y esto se plasma en el artículo número treinta y siete: “Una vez transcurrido el término probatorio o recibida toda la prueba, el Tribunal deberá dictar la resolución definitiva debidamente motivada, dentro del plazo máximo de diez días, ya sea sancionando o absolviendo, según el caso, la que deberá ser notificada a los intervinientes.

Una vez quede firme la resolución definitiva, el Tribunal la notificará a la institución a la cual pertenece el infractor, por medio de la Comisión de Ética respectiva, para que sea incorporado al expediente del sancionado.

En caso de ser procedente, deberá notificarse lo pertinente a las instituciones que conforman el Ministerio Público, Tribunal del Servicio Civil y a la Corte de Cuentas de la República”.

La Ley franquea el derecho de recurrir cuando alguna resolución afecte intereses de las partes, es por ello que es desarrollado en esta Ley el recurso de reconsideración, en el artículo número treinta y nueve: “El denunciante y el denunciado podrán interponer ante el Tribunal, el recurso de reconsideración contra la resolución que ordene el archivo de las diligencias o contra la resolución final, dentro de los tres días siguientes a la notificación, el que deberá resolverse en el plazo máximo de cinco días. En dicha resolución se podrá revocar, reformar o confirmar la recurrida”.

Si se llegare a comprobar los extremos de lo denunciado y se establece indicios de la comisión de delito, esto deberá de notificarse a la Fiscalía General de la Republica como nos aclara el artículo número cuarenta y uno: “Cuando en el procedimiento administrativo sancionador se determine que existen indicios sobre la aparente comisión de un delito, el Tribunal certificará la información obtenida y la remitirá a la Fiscalía General de la República para los efectos legales correspondientes”.

En el capítulo número siete, encontrando las sanciones y se estipula en el artículo número cuarenta y dos, la imposición de sanciones:

“Una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta Ley, el Tribunal sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que diere lugar, impondrá la multa respectiva, cuya cuantía no será inferior a un salario mínimo mensual hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio. El Tribunal deberá imponer una sanción por cada infracción comprobada”.

Cuáles serán los criterios para la imposición de la sanción en el caso de la multa hay una serie de presupuesto establecidos para su cuantificación y están regulados en el artículo número cuarenta y cuatro: “El monto de la multa se determinará considerando uno o más de los aspectos siguientes:

a) La gravedad y circunstancias del hecho cometido; b) El beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción; c) El daño ocasionado a la administración pública o a terceros perjudicados; d) La capacidad de pago, y a la renta potencial del sancionado al momento de la infracción.

Como se ejecutara la sanción pues de manera clara lo establece el artículo número cuarenta y cinco: “La sanción de multa la ejecutará el Tribunal, una vez adquiera firmeza en sede administrativa la resolución definitiva que la imponga; tal fin el Tribunal ordenará en la resolución final la emisión del mandamiento de ingreso respectivo”.

Cuál será el plazo para el pago de dicha multa, eso lo determina el artículo número cuarenta y seis: “La sanción de multa deberá cancelarse dentro de los sesenta días siguientes a la notificación de la resolución que pone fin al procedimiento. La certificación de la resolución firme que la imponga, tendrá fuerza ejecutiva.

En el plazo a que se refiere el inciso anterior, el sancionado podrá pedir al tribunal el pago de la multa por cuotas periódicas. El Tribunal podrá otorgar dicho beneficio, atendiendo a las circunstancias particulares del sancionado y estableciendo condiciones para el pago de la multa.

Transcurrido el plazo sin que se acredite el pago de la multa ante el Tribunal, este informará a la Fiscalía General de la República, para que realice el cobro por la vía judicial correspondiente. De igual manera se procederá al incumplirse las condiciones de pago por cuotas”.

Algo que en cierto modo es novedoso en cuanto a las instituciones públicas, es un registro que se llevara de personas sancionadas, y de manera expedita está en el artículo número cincuenta: “El Tribunal de Ética Gubernamental llevará un registro público de las personas que han sido sancionadas de acuerdo a la presente Ley. Después de cinco años de haber cumplido la sanción impuesta, el interesado podrá solicitar ser excluido de este registro”.

Dicha Ley deberá ser promocionada como lo establece el artículo número cincuenta y cinco, según su epígrafe reza de la manera siguiente, promoción en la ética en el servidor público: “El Tribunal de Ética Gubernamental y las

comisiones tendrán la obligación de promover ampliamente entre la ciudadanía el conocimiento de la presente Ley”.

En el capítulo número diez, en lo referente a las disposiciones finales, transitorias y vigencia, se establece que los servidores deberán estar siendo capacitados acerca de esta Ley y que el Tribunal deberá promover la ética en las máximas autoridades de cada institución, esto es desarrollado en los artículos cincuenta y ocho y cincuenta y nueve: “Toda institución pública se asegurará que sus servidores públicos sin excepción dediquen una jornada laboral por año a leer, explicar y discutir los contenidos de esta Ley”.

Artículo número cincuenta y nueve: “El Tribunal de Ética Gubernamental deberá realizar cursos de inducción u otras actividades idóneas para promover la ética pública a las máximas autoridades de las instituciones y los demás funcionarios de elección popular o de segundo grado de la administración pública. Todo órgano superior de las instituciones públicas destinará una sesión por año de al menos cuatro horas a la lectura, explicación y discusión de esta Ley”.²²¹

4.2.2. REGLAMENTO DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

Para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Ética Gubernamental, es necesario contar con un instrumento legal que le de efectivo cumplimiento, es por ello que existe el Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental (RLEG), esto con el propósito de darle dinámica práctica y legal a todo lo estatuido en dicha Ley.

En el capítulo número uno se expresa las disposiciones generales del mismo y se conforma de la siguiente manera: Artículo número uno: “El presente

²²¹ Ley de Ética Gubernamental, Decreto Legislativo número 873, del 13 de octubre de 2011, publicado en el Diario Oficial número 229, Tomo número 393, del 7 de diciembre de 2011.

Reglamento tiene por objeto desarrollar las disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental, con el fin de facilitar su ejecución y asegurar el funcionamiento del Tribunal de Ética Gubernamental, las Comisiones de Ética Gubernamental y los Comisionados de Ética”.

Es importante también darle realce a su ámbito de aplicación y se visualiza en el artículo número dos: “ Este Reglamento se aplicará a todos los servidores y ex servidores públicos; y a las demás personas sujetas a la Ley de Ética Gubernamental, en los términos que señala su artículo 2”.

Es necesario precisar también, quien es el encargado de darle la debida aplicación de la ley y el reglamento, y eso está prescrito en el artículo número cinco que textualmente reza:

“La aplicación de la Ley de Ética Gubernamental y este Reglamento corresponderá, conforme a las funciones y atribuciones respectivas, a los siguientes actores: Tribunal de Ética Gubernamental; Comisiones de Ética Gubernamental; y, Comisionados de Ética”.

Algo sumamente básico y que es parte medular en el análisis dentro de este estudio que son las llamadas Comisiones de Ética en las instituciones desconcentradas, esto se encuentra determinado en el capítulo número dos en lo relativo al Tribunal de Ética Gubernamental, Comisiones de Ética Gubernamental y Comisionado de Ética.

En la sección segunda Comisiones de Ética Gubernamental y Comisionados de Ética, en el artículo número veintiséis: “Las instituciones desconcentradas podrán solicitar por escrito al Tribunal la conformación de la Comisión de Ética Gubernamental.

El Tribunal valorará el requerimiento y de ser procedente la conformación de la Comisión, lo comunicará a la institución, para que inicie el

procedimiento de nombramiento de los miembros propietarios y suplentes, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley y este Reglamento”.²²²

4.2.3. MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Uno de los considerandos que surgen como motivación para la creación de estos mecanismos es que la transparencia en la gestión de la administración pública tiene como premisa la publicidad de las actuaciones de los servidores públicos, mediante el acceso efectivo por parte de los particulares a la información pública y a la rendición de cuentas; contribuyendo con ello al fortalecimiento de las instituciones públicas, la mejora de la calidad de la democracia y la plena vigencia del Estado Constitucional de Derecho.

Ante tal postulado surge también la necesidad de fundamentar tales preceptos y esto se desarrolla en el artículo 12 letra f) de la Ley de Ética Gubernamental, establece como funciones y atribuciones del Tribunal de Ética Gubernamental, definir mecanismos para garantizar la transparencia de la administración pública y la publicidad de los actos administrativos por los medios de información posibles.

Es por ello que en el capítulo uno, se encuentra visto con el ámbito de aplicación, transparencia e información pública y que está regulado en el artículo número uno:

“Los presentes mecanismos tendrán el mismo ámbito de aplicación que la Ley de Ética Gubernamental, por lo que estarán sujetos a ellos, todos los servidores públicos, permanentes o temporales, remunerados o ad-honorem, que ejerzan su cargo por elección, nombramiento o contrato emanado de la

²²² Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental, Acuerdo número 48, del 13 de febrero de 2013, publicado en el Diario Oficial número 58, Tomo número 399, del 2 de abril de 2013.

autoridad competente, que presten servicios en cualquier entidad estatal o municipal, dentro o fuera del territorio de la República”.

Cabe recalcar que dichos mecanismos tiene motivaciones para surgir a la vida jurídica y esto se puede ver detallado en el artículo número dos: “El objetivo de los presentes mecanismos es establecer directrices que faciliten la transparencia en el ejercicio de la función pública; así como la publicidad de los actos administrativos”.

Algo importante en la creación de estos mecanismos de transparencia es que exhorta a instituciones sea estatales o municipales para el efectivo acceso a la información de los particulares y esto se define en el artículo número tres: “Las instituciones estatales y municipales deberán proporcionar información a los particulares, de manera clara, completa, actualizada y oportuna”.

Pero también establece de manera clara que se entenderá por información pública, es decir aquella que atañe a las funciones de cada institución y que no vulnere los principios constitucionales en nuestra legislación, es por ello que el artículo número cuatro lo declara de la siguiente manera:

“Se considerará información pública toda la contenida en documentos, archivos o comunicaciones, que consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico; en general, todo tipo de registro que documente el ejercicio de potestades o actividades de las instituciones estatales y municipales; siempre que su publicidad no vulnere la Constitución de la República, ni disposiciones legales”.

En el capítulo cuatro, se detalla la información reservada, confidencial o de acceso restringido y es la siguiente, según el artículo número trece: “Sólo podrá otorgarse la calificación de información reservada, confidencial o de acceso restringido o en general, impedir o negar total o parcialmente el

acceso a determinada información, en los supuestos que se deriven de la Constitución o que se establezcan expresamente en las leyes. Sólo en estos casos podrá restringirse el acceso a la información a los particulares”.

Algo novedoso lo establece el artículo número dieciséis, sobre el respaldo electrónico y dice de la siguiente manera: “Las instituciones estatales y municipales deberán procurar la conformación de archivos electrónicos que respalden la información”.

Todo lo anterior surge por la necesidad como supra se apuntó, es decir para dar publicidad a los actos administrativos de las instituciones Estatales y municipales en el ejercicio de sus facultades legales que les corresponden, esto con el fin de salvaguardar todo el aparataje ético en la función pública sea Estatal o Municipal y así fortalecer todas las instituciones para corregir todas las conductas inadecuadas en la ejecución de los actos públicos.²²³

4.2.4. POLÍTICAS DE USO RACIONAL DE LOS RECURSOS DEL ESTADO O DEL MUNICIPIO

En el considerando número uno se desarrolla que la probidad en la gestión de la administración pública, constituye uno de los principios fundamentales en la legitimación de las actuaciones de los servidores públicos, quienes deben obrar con la debida honradez, integridad, rectitud, respeto y sobriedad en el desempeño de sus funciones.

Además en el considerando número siete se establece, que el artículo cuatro del ordenamiento jurídico antes mencionado (Ley de Ética Gubernamental), establece como principios éticos básicos para el desempeño de las funciones y atribuciones de los servidores públicos, el actuar con la debida probidad,

²²³ Mecanismos de transparencia de la Administración pública y de la publicidad de los actos administrativos, publicado en el D.O. N° 87, Tomo N° 383 del 14 de mayo de 2009.

eficiencia y eficacia, logrando sus objetivos al menor costo para el público y la institución, evitando demoras y atrasos en el trabajo, el efectivo cumplimiento de las tareas encomendadas y la adecuada administración de los recursos evitando el despilfarro.

En el considerando número ocho, instituye el respaldo y fundamentación jurídica de tales políticas, y es por ello que el artículo doce letra “g” de la Ley de Ética Gubernamental, establece como funciones y atribuciones del Tribunal de Ética Gubernamental, formular e implementar políticas para que los servidores públicos se esmeren en el uso racional de los recursos del Estado.

En ese sentido en el capítulo número se exponen las disposiciones generales y su artículo número uno establece que: “Las presentes políticas tendrán el mismo ámbito de aplicación que la Ley de Ética Gubernamental, por lo que estarán sujetos a ellas todos los servidores públicos, permanentes o temporales, remunerados o ad-honorem, que ejerzan su cargo por elección, nombramiento o contrato emanado de la autoridad competente, que presten servicios en cualquier entidad estatal o municipal, dentro o fuera del territorio de la República”.

Cuál es el fin de dichas políticas, el artículo número dos lo declara: “El objetivo de las presentes políticas es propiciar la preservación y el uso adecuado y racional de los recursos del Estado o del Municipio, de que disponen para el cumplimiento de sus atribuciones”.

Uno de los puntos más importantes en la función de los servidores públicos es el patrimonio sea estatal o municipal y esto lo establece el artículo número cuatro: “El patrimonio del Estado o del Municipio debe ser utilizado exclusivamente en el cumplimiento de los fines institucionales. Cuando se habla de bienes de dominio público, según la jurisprudencia de

esta Sala, Sentencia de 27-VI-2012, inc. 28-2008, se alude a un conjunto de bienes que se encuentran sometidos a un régimen jurídico especial de derecho público. Así, es una masa de bienes propiedad del Estado en sentido amplio, afectados, por mandato de normas jurídicas²²⁴. Los servidores públicos deben procurar la conservación y protección adecuadas del patrimonio del Estado o del Municipio”.

En el capítulo número dos y de manera más específica habla sobre el uso de los recursos del Estado y del municipio, es por ello que el artículo número siete reza de la manera siguiente: “Los servidores públicos deberán salvaguardar los recursos que les hayan sido asignados en razón de su cargo, los que han de ser utilizados debida y racionalmente, atendiendo a los fines para los que hayan sido destinados. Asimismo, deberán desarrollar metodologías de trabajo que simplifiquen los procesos técnicos y administrativos. Los recursos del Estado y del Municipio no deben ser utilizados para fines personales, particulares, políticos, ni para actividades de carácter proselitista”

También algo muy común hoy en día es el debido uso que deben tener los fondos públicos, es decir su fiel administración y quienes son los destinatarios de los mismo por eso el artículo número once dicta la siguiente regla: “Los fondos públicos no se deberán utilizar para financiar eventos sociales o celebraciones, ni para la realización de gastos ajenos al cumplimiento de los fines institucionales”.

Básicamente todo lo anterior atañe al fiel resguardo de todo el patrimonio sea este Estatal o municipal, con el objetivo de que su uso sea maximizado por los operadores de cada institución, a fin de que sea de utilidad no solo al

²²⁴ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Republica de El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Sentencia definitiva con referencia, ref., 50-2010AC, de fecha quince de mayo de dos mil quince, considerando III, Pag.13.

personal que labora en la institución, sino que además para el beneficio de los administrados en su momento determinado.

Estas políticas de uso racional de los recursos del |Estado o del municipio, vienen a fortalecer el objetivo primordial del Tribunal de Ética Gubernamental, el cual es el de asegurar todo el andamiaje ético que se desarrolle en cada institución que este dentro de su competencia.²²⁵

4.2.5. ESTUDIO SOBRE LA AFECTACIÓN POSITIVA O NEGATIVA DEL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL EN CUANTO A LA GARANTÍA DE SUS ACTUACIONES EN LA MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR, EN ATENCIÓN A LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE LE OTORGAN UN PAPEL ACTIVO SOBRE LA MATERIA

En el presente enunciado se tratará de ahondar de manera clara y precisa sobre la situación actual que vive el Tribunal, en relación a su incidencia positiva o negativa en la comuna capitalina sobre aspectos concernientes a la materia de ética pública en las actuaciones de sus funcionarios públicos, sujetos al mandato del ente gubernamental por disposiciones Constitucionales y Legales.

Sin duda alguna a lo largo del estudio se ha notado que dicho ente no ha logrado cumplir sus funciones como demanda la Ley y Reglamento de Ética Gubernamental, es ahí donde surge una serie de ideas que nos llevan a postular del porque dicho Tribunal no cumple con sus funciones básicas y primordiales para el sano desenvolvimiento de la ética pública en la administración, no solo del periodo 2009 a 2012, que como se ha venido planteando no fue el más adecuado como lo mandan las Leyes de la materia, pero que hasta en el periodo actual viene a tener influencia negativa por

²²⁵ Políticas de uso racional de los recursos del Estado o del municipio, publicado en el D.O. N° 87, Tomo N° 383 del 14 de mayo de 2009.

vicios del pasado, que solo hacen retroceder a la comuna en los tiempo de modernidad.

Ahora bien, es necesario precisar que aunque los instrumentos jurídicos dictados conforme a la Ley suprema a nivel nacional como es nuestra Constitución no han sido lo suficientemente definitivos para lograr con ese click que de acceso a una ética en donde se garantice todo el cumplimiento del aparataje ético y que sus prerrogativas y sanciones se lleven a su fiel cumplimiento para gozar plenamente de una confianza nacional e internacional en nuestras instituciones que se ha visto salpicada por la corrupción en tiempos atrás y en nuestros días.

Es allí donde se realiza un examen y se expone la afectación negativa por que lo teórico (instrumentos jurídicos) y lo practico (hechos concretos, acciones del Tribunal) no es concordante en ese periodo acaecido, debido a que si bien el planteamiento de los principios rectores recogidos en su Ley y Reglamento.

Asimismo con los acuerdos tomados, es sumamente importante e interesante, eso no basta debido a que su concreción en el ámbito pragmático no es del todo satisfactorio, es ahí donde se puede hacer un papel un tanto crítico hacia el ente gubernamental, porque su imperio Constitucional y legal que le otorgan nuestras Leyes no lo ha consagrado en sus funciones y atribuciones.

Por ello se llegado al extremo de que los funcionarios públicos de dicha alcaldía actúen por reglas de comportamiento personales y no así por lineamientos dictados por el Órgano encargado de velar por la ética en nuestro país.

Por ello se puede dar un claro ejemplo que a pesar de contar con un ente encargado para el fiel cumplimiento y desarrollo de la ética pública en la

actualidad, se ve claramente que se necesitara más que eso para logra un verdadero cambio y que este orientado hacia el funcionario público, para el mejoramiento de la municipalidad de San Salvador. Es por ello que el funcionario de la alcaldía municipal se rige por principios inherentes a él y bajo el régimen que establece la Ley de Ética Gubernamental, pero por convicción propia, más no por una inducción del Tribunal en cuanto a su práctica en dicha administración municipal.

CAPITULO V

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS OBTENIDOS EN LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO

SUMARIO: 5.1. *Método de investigación de campo.* 5.2. *Lectura de datos de encuesta realizada.* 5.3. *Entrevistas realizadas a personajes claves.*

5.1. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN DE CAMPO

En el presente capítulo se hace un estudio de la información obtenida a partir de lo realizado en el campo, partiendo del problema de investigación realizado. Para la realización de la mencionada investigación de campo se aplicaron los métodos generales de: Análisis, Síntesis, Inducción y Deducción. El análisis consistió en desagregar, descomponer el todo en sus partes, para identificar y estudiar cada uno de sus elementos, las relaciones entre sí y con el todo. La síntesis es la operación inversa y complementaria al análisis, es decir, se reunieron las partes en el todo. Éste proceso condujo a la generalización, a la visión integral del todo como una unidad de diferentes elementos.

Estas operaciones mentales (análisis y síntesis) indican que las cosas y procesos están organizados en totalidades globales y totalidades parciales (lo general y lo específico). De ahí que cada fenómeno puede ser comprendido como elemento del todo. Así existen básicamente dos caminos para examinar o estudiar los fenómenos, los cuales son: la inducción que es el camino lógico en el estudio de los fenómenos que comienza con la totalidad parcial (aspectos particulares) para llegar a la totalidad global (visión general).

La deducción es el camino inverso y complementario al anterior por cuanto consiste en que al estudiar un fenómeno se comienza por su comprensión general (totalidad global), hasta llegar a las partes que lo componen (sus

totalidades parciales). Los métodos de investigación ayudan a especificar la naturaleza o características propias de un problema, a través de métodos muy particulares como el bibliográfico-documental y las encuestas, los cuales permiten obtener la información actual y precisa sobre un tema.

Es indispensable para la consecución de los fines trazados al principio de la investigación, realizar actividades como la de encuestar a Miembros del Tribunal de Ética Gubernamental (TEG), Abogados de la República, Funcionarios Públicos de la Alcaldía Municipal de San Salvador y ciudadanos que residen en la ciudad de San Salvador.

Fue pretendido con la encuesta, saber algunos aspectos generales y específicos sobre el conocimiento que tienen sobre la Ley de Ética Gubernamental; tratando de evaluar el grado de información que tienen los miembros del Tribunal de Ética Gubernamental, los funcionarios Públicos de la Alcaldía Municipal de San Salvador, que son a nuestro entender los que mayor influencia tienen para que los fondos públicos se manejen éticamente.

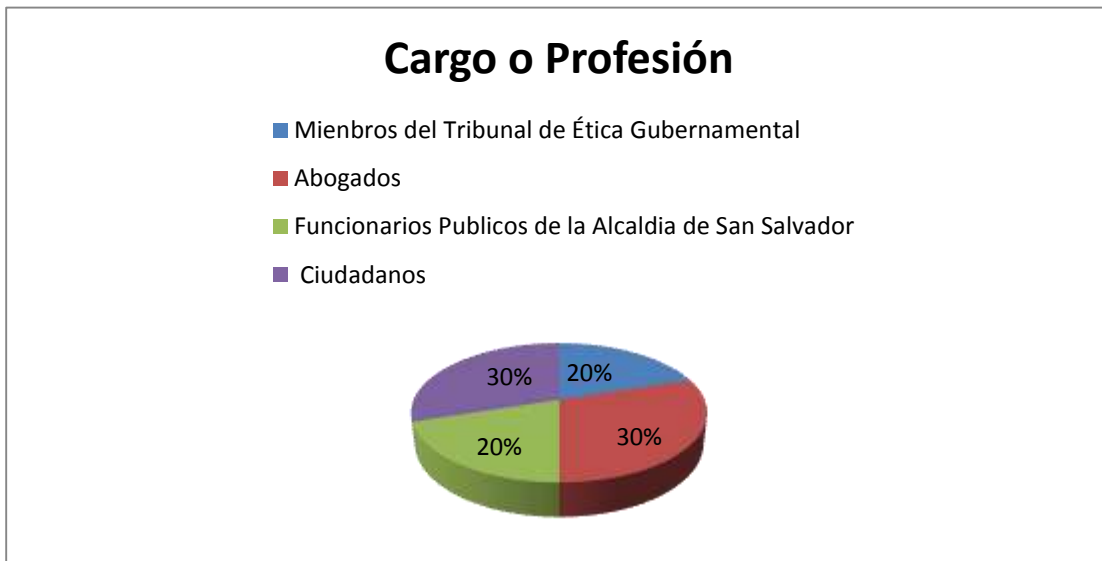
En ese mismo sentido se trata evaluar el nivel de consideración que tienen toda la muestra tomada, poniéndolos a considerar sobre si estos consideran que los fondos públicos municipales están siendo manejados éticamente o en su caso no son manejados éticamente, tratando de conocer su punto de vista sobre esa temática.

Y por último lograr determinar si a consideración de los encuestados el rol que desempeña el Tribunal de Ética Gubernamental en cuanto a la actividad de normar, prevenir, capacitar y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a los deberes y las prohibiciones éticas.

Bajo la misma constancia se realizó una serie de entrevistas a personas que son considerados como claves, para lograr cubrir las hipótesis que dieron inicio a nuestra investigación.

5.2. LECTURA DE DATOS DE ENCUESTAS REALIZADAS

IDENTIFICACIÓN DE LOS ENCUESTADOS



Cargo o Profesión	Miembros del TEG	Abogados	Funcionarios Públicos de AMSS	Ciudadanos	Total
Número de encuestas	10	15	10	15	50
Porcentaje	20%	30%	20%	30%	100%

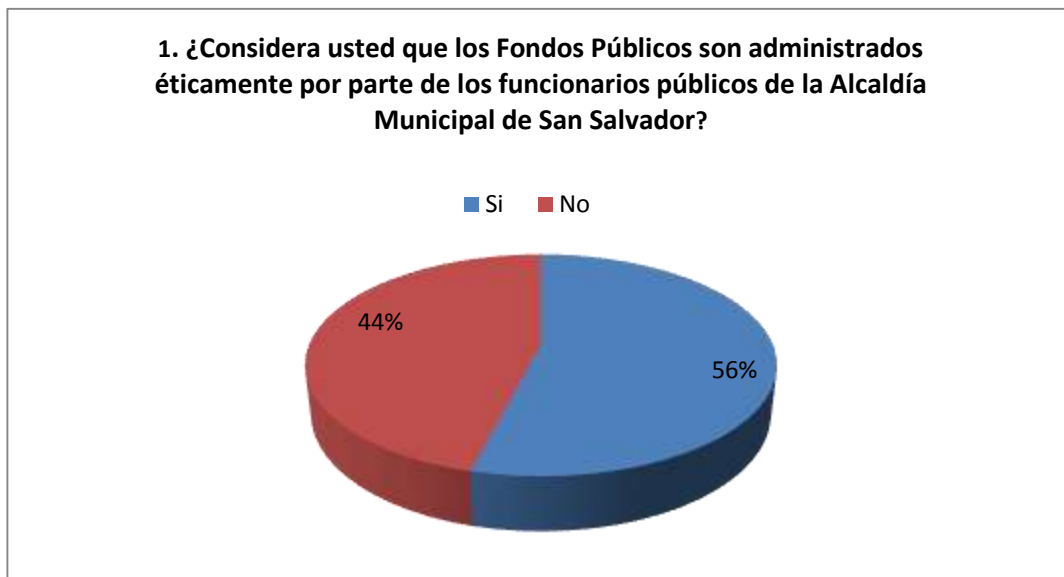
De un total de 50 personas encuestadas que forman el 100% de las fuentes de datos obtenidos, los porcentajes se dividieron entre miembro del Tribunal de Ética Gubernamental, Abogados de la República, funcionarios públicos de la Alcaldía Municipal de San Salvador y ciudadanos del Municipio de San Salvador.

Del primer grupo de miembros del Tribunal de Ética Gubernamental se encuestó a 10 personas que representan el 20% de los datos obtenidos, de igual manera se tomó una muestra de 15 encuestados que representan el

sector de abogados de la Republica que se reflejan en un porcentaje de 30% del total de cifras que se lograron como muestra, del mismo modo se encuestó a 10 funcionarios públicos de la Alcaldía Municipal de San Salvador que se reflejan en un 20% de cantidades para la muestra de nuestra investigación y por último se encuestó a 15 ciudadanos que habitan en el Municipio de San Salvador que representan el 30% faltante de datos.

Respuesta	No. de encuestados	Porcentaje
Si	22	44%
No	28	56%
Total	50	100%

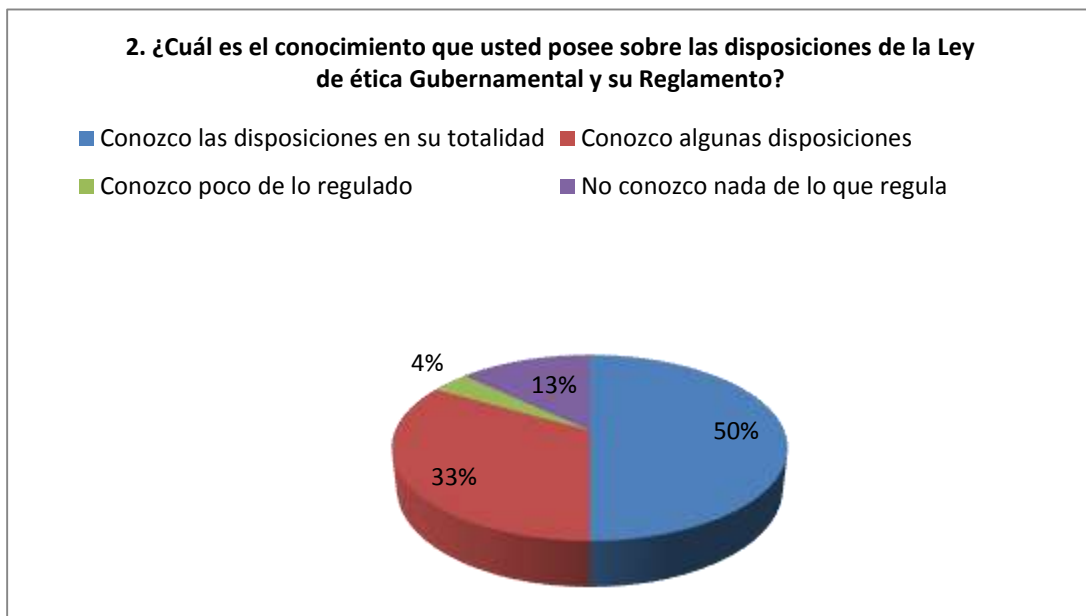
CUADRO Y GRÁFICA N°1



En el anterior gráfico con su respectivo cuadro, se observa que es mayor el personas encuestadas que manifestaron que los fondos públicos no son

administrados éticamente por los funcionarios públicos de la Alcaldía de San Salvador, tendencia negativa que la expresaron los abogados de la Republica y los ciudadanos encuestados, siendo así que la respuesta de que a su criterio los fondos públicos si están siendo administrados éticamente en su mayoría fue dada por los miembros del Tribunal de Ética Gubernamental y los funcionarios públicos de la Municipalidad Capitalina.

CUADRO Y GRÁFICA N°2

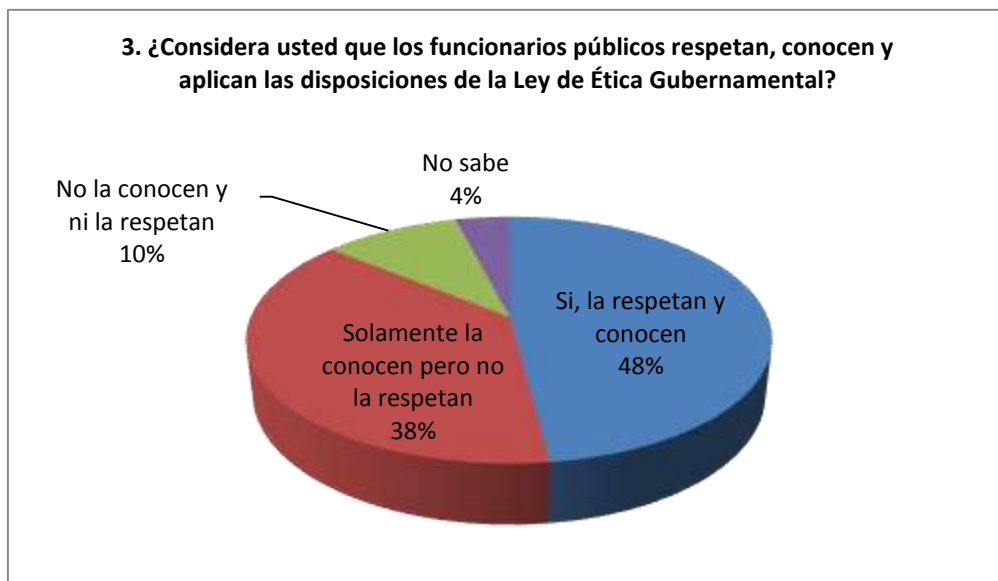


Respuesta	Conozco las disposiciones en su totalidad	Conozco algunas disposiciones	Conozco poco de lo regulado	No conozco nada de lo que regula	Total
No.	27	18	2	7	50
Porcentaje	50%	33%	4%	13%	100%

En la presente pregunta se manifestó la tendencia que la mayoría de las personas encuestadas manifestaron que conocían el contenido de la Ley de Ética Gubernamental y su respectivo Reglamento, por el fenómeno de

que dicha encuesta fue respondida por profesionales del derecho, funcionarios públicos y Miembros del Tribunal de Ética Gubernamental, recordando que estos dos últimos están obligados a conocer el contenido de la Ley y del Reglamento debido al cargo que ostentan. En cuanto al porcentaje de personas encuestadas que señalaron que conocen poco o nada de los contenidos de la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento se dieron por los ciudadanos comunes del Municipio de San Salvador y algunos abogados de la Republica que no litigan en dicha materia, por dicha razón no les interesa el contenido de la misma.

CUADRO Y GRÁFICA N°3

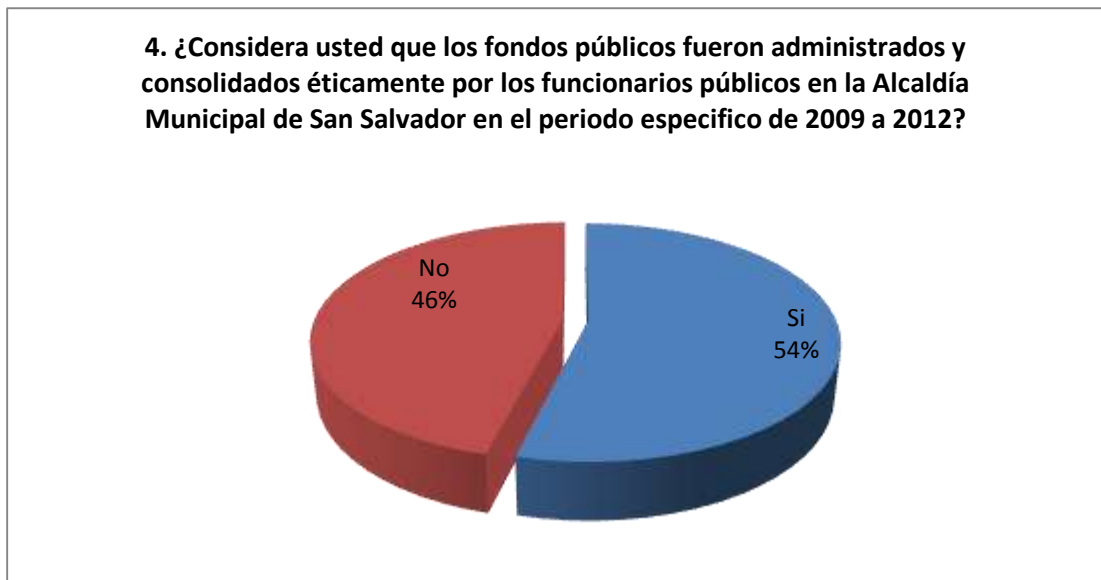


Respuesta	Si, la respetan y conocen	Solamente la conocen pero no la respetan	No la conocen y ni la respetan	No sabe	Total
No.	24	19	5	2	50
Porcentaje	48%	38%	10%	4%	100%

En esta pregunta se deslumbra el hecho de que ya es un amplio porcentaje de funcionarios públicos que si respetan, conocen y aplican la

Ley de Ética Gubernamental que es el 48% de datos recopilados. Pero también se manifiesta el hecho en estos datos de que todavía existen funcionarios públicos que se comportan renuentes en el hecho de conocer y respetar las normas éticas reguladas en la Ley de Ética Gubernamental.

CUADRO Y GRÁFICA N°4



Respuesta	No. de encuestados	Porcentaje
Si	27	46%
No	23	54%
Total	50	100%

En la pasada pregunta se manifiesta un porcentaje muy parejo de respuestas, ya que los funcionarios públicos y miembros del Tribunal de Ética Gubernamental encuestados manifestaron que a su criterio si fueron administrados los fondos públicos éticamente entre los años 2009 y 2012,

debido a que no existieron muchas denuncias en ese periodo sobre el no manejo ético de los fondos públicos y al carecer dichas denuncias y por falta de procesos sancionatorios es un claro componente para señalar que si se utilizaron los fondos públicos éticamente en ese periodo. El otro porcentaje de personas que señaló que no fueron administrados éticamente los fondos públicos en dicho periodo dentro de la Alcaldía Municipal es respuesta de los encuestados que son ciudadanos comunes y la parte de abogados de la Republica que generalizan los casos y que no tienen conocimiento de los procesos sancionatorios llevados en el Tribunal de Ética Gubernamental.

CUADRO Y GRÁFICA N°5



Respuesta	No. de encuestados	Porcentaje
Si	10	20%
No	40	80%
Total	50	100%

En la última pregunta del cuestionario elaborado para consultar a miembros del Tribunal de Ética Gubernamental, funcionarios públicos de la Alcaldía de San Salvador, abogados de la Republica y ciudadanos capitalinos, se manifestó una tendencia clara en que la mayoría de personas

que fueron muestras para esta investigación señalaron que el Tribunal de Ética Gubernamental no está desarrollando la actividad de normar, prevenir, capacitar y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a los deberes y las prohibiciones éticas en el Estado y en los Municipios de una manera eficaz, ya que no se nota o no le consta el papel que el Tribunal desarrolla, es un papel tan poco protagonista. Los únicos que fueron en contra de la respuesta de la mayoría fue el porcentaje de personas encuestadas que forma parte o es miembro del Tribunal de Ética Gubernamental manifestando que ellos realizan el papel que la Ley les obliga a cumplir, actuando dentro del ámbito de competencia de la Ley de ética Gubernamental.

5.3. ENTREVISTAS REALIZADAS A PERSONAJES CLAVES

ENTREVISTA REALIZADA A EDIS ALCIDES GUANDIQUE, QUIEN ACTÚA COMO JEFE DE LA UNIDAD DE CAPACITACIÓN Y DOCUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

La entrevista se realizó el día 19 de marzo de 2015, con el Licenciado Guandique, en las instalaciones de capacitación del Tribunal de Ética Gubernamental ubicada en la Colonia San Francisco de la Ciudad de San Salvador, en la cual nos explicaba que el trabajo que está realizando el Tribunal de Ética Gubernamental entorno a la divulgación de la ley es muy poco hasta la actualidad, debido a que al Tribunal no cuenta con muchos recursos de divulgación, que están haciendo una tarea incalzable para tratar de dar a conocer de manera general lo contenido en la ley.

Sobre la consideración personal del Licenciado Guandique sobre si se manejan éticamente o no los fondos públicos, señalo que a su entender se manejan éticamente ya que hasta ese momento no se habían recibido denuncias sobre dicha problemática en el Tribunal sino que solamente se

habían recibido denuncias sobre otros puntos en la alcaldía municipal de San Salvador, en ningún momento se han recibido denuncias sobre el manejo ético o no ético de los fondos públicos.

Manifestó de igual manera que el papel que desarrolla el Tribunal de Ética Gubernamental es idóneo ya que la labor hasta el momento es buena a pesar de todas las dificultades que tienen, en el sentido de falta de recursos y problemas administrativos que tienen ya que hay que recordar que es una institución nueva.

Como una de las últimas aportaciones que el Licenciado Guandique brindó, fueron en cuanto a la aplicación efectiva de la Ley de Ética Gubernamental, en relación al actuar ético de los funcionarios públicos, ya que a su entender se ve limitado, ya que el ejercicio de sus facultades se ve impedido ya que no cuentan con unas herramientas Legales de mayor fuerza de cumplimiento.

Es decir que ese soporte material, técnico y legal para exigir de manera más coercitiva al cumplimiento de las normas en la Ley de Ética Gubernamental comprendidas, ya que a su entender a dicha ley le faltan “dientes”, como los tiene el Código Penal y es por ello que muchas veces no se avocan los Funcionarios Públicos a lo establecido en la normativa y los integrantes del Tribunal de Ética Gubernamental se ven atados de manos para exigir de manera efectiva su cumplimiento.

ENTREVISTA REALIZADA A MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE ÉTICA DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR.

En la entrevista realizada al señor Franklin Edgardo Selva, que es Licenciado en Ciencias Jurídicas, que forma parte del departamento de Recursos Administrativos de la Alcaldía Municipal de San Salvador y miembro activo

por parte de funcionarios y empleados públicos de la institución de la comisión de ética de la alcaldía municipal de san salvador.

La reunión con el Licenciado Selva se realizó en el departamento de recursos administrativos de la Alcaldía Municipal de San Salvador, el día 6 de agosto del año dos mil quince, en lo principal el manifestó que la comisión de ética gubernamental de esta dependencia municipal no está actuando en ningún sentido, ya que por el cambio de administración y de Concejo Municipal, muchos miembros activos fueron removidos de su cargo en base a la Ley de la Carrera Administrativa.

En ese mismo sentido manifestó que el único miembro activo de la comisión de ética de la Alcaldía Municipal de San Salvador, y en ese punto tienen más de ocho meses de no reunirse por falta de quorum.

De igual manera señalo que se debe de hacer énfasis en la capacitación por parte del Tribunal de ética Gubernamental, para lograr tratar los casos que se van desarrollando en la Municipalidad, en esa misma tónica señalo que es importante lograr especificar el método para la realización de denuncias en la comisión.

También es importante hacer contrataciones de más empleados, asignar más presupuesto a la comisión de ética, ya que prácticamente dicha comisión labora por espíritu de todos los miembros, no por la actividad que desarrolla el Tribunal de Ética Gubernamental. Y que son muchas las dificultades las que afrontan y las limitantes, ya que la gente no conoce la ley de ética gubernamental y no cree en el trabajo realizado por el Tribunal de ética gubernamental.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. CONCLUSIONES

Luego de realizar un estudio exhaustivo sobre la temática la eficacia o no eficacia del Tribunal de Ética Gubernamental frente al cumplimiento de las infracciones éticas por parte de los servidores públicos referente al uso de los fondos públicos de la Municipalidad de San Salvador en el periodo comprendido de 2009-2012, se llega a los siguientes colofones:

La creación de una Ley de Ética Gubernamental, en El Salvador, es un gran avance en cuanto al desarrollo de nuestro País, ya que, vino a sumar esfuerzos, para erradicar un mal que está arraigado en la sociedad desde hace mucho tiempo, como es la falta de ética en muchos servidores públicos, mal que estanca al país, que genera desigualdad, oscuridad en las actuaciones de los funcionarios públicos y que hunde en un mal mayor como es la corrupción, con el surgimiento de una normativa que regula el comportamiento ético en los servidores públicos, genera una pequeña luz de esperanza, que poco a poco la sociedad Salvadoreña había perdido, por tantos años de soportar el comportamiento inaceptable de los servidores públicos, quienes se han prevalecto de sus cargos, han creado un estilo de vida partiendo de su puesto en el Gobierno y hasta los han hecho hereditarios y creado una especie de linaje donde solo las personas que tienen alguna relación o parentesco con ellos pueden acceder a dichos cargos. Pero hoy en día se puede afirmar que, al menos se está viendo un avance, a pequeña escala pero avance al fin, con la creación de la Ley de Ética Gubernamental, se asienta la base de la ética pública en el país y abre el camino para fomentar y seguir aprobando un conjunto de normas jurídicas que coadyuvan con el

establecimiento de una cultura ética, de transparencia y de rendición de cuentas.

La Ley de Ética Gubernamental, que es un instrumento que sirve para evitar la corrupción en nuestro país y lograr una mayor eficacia y eficiencia por parte de los servidores públicos, por eso hay que expandir la ética pública a todos los niveles y ámbitos del Gobierno, provocando la participación del sector social o sea de la ciudadanía, para lograr un mejor control de la conducta de los servidores públicos, combatir los contravalores y reinstalar a la ética pública en el lugar que le corresponde dentro del ámbito de la administración pública

El punto de partida de este trabajo de investigación ha sido la consideración de un problema base, cuya justificación se engloba en el control de los fondos públicos desde una perspectiva ética encaminada a regular la actuación de los funcionarios públicos de la Municipalidad de San Salvador frente al uso de estos, siendo así que por medio de la investigación de campo, se pudo conocer, que era imposible cuantificar en una forma numérica el incumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental; ya que, como norma jurídica forma parte del Derecho y este a su vez de las Ciencias Sociales, ciencia inexacta, por lo que no se pudo establecer cuál era el grado de incumplimiento, sin embargo sí se pudo corroborar, que la Ley de Ética Gubernamental, está siendo inobservada, dándose esta situación que incide en el ejercicio de la función pública, la función pública se ve afectada.

Siendo así posible señalar que el trabajo del Tribunal no está siendo eficaz en ningún sentido, ya que tiene por objeto normar y promover el desempeño ético en la función pública del Estado y del Municipio,

prevenir y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a los deberes y las prohibiciones éticas establecidas en la misma.

Dándose así el fenómeno que lo ético supera el ámbito individual de la de la misma, aunque por supuesto, no lo anula, por lo que, es necesario un sistema de reglas y controles que delimiten y orienten la acción individual en orden a alcanzar el beneficio colectivo.

De allí, el interés particular debe coordinarse con el interés del bien común, a través del instrumento privilegiado constituido por las instituciones que son las que moldean la conducta individual, situación última a la que está fallando el Tribunal de Ética Gubernamental, ya que no es por el papel que este desarrolla que los fondos públicos municipales están siendo administrados éticamente, sino por el grado ético individual del Alcalde Municipal y de su Concejo, ya que como es planteado ellos son los encargados directos del manejo de los fondos municipales, desde la creación del presupuesto Municipal anual.

La experiencia internacional indica que la ética pública es importante en las instituciones públicas Estatales y municipales, es por ello que en la actualidad es difícil comparar con otros sistemas de ética pública, ya que en el nuestro no se ha podido estructurar de manera firme en un plano práctico y mucho menos se ha consolidado de manera unánime, debido a que los instrumentos legales, como la ley de ética gubernamental, reglamento y acuerdos del Tribunal, no son acatados en un cien por ciento por los funcionarios públicos, ya que por la fragilidad de nuestro sistema ético y ante el poder que ostentan en sus cargos, incurrir en infracciones que vistas a la luz de otros sistemas éticos internacionales serían castigadas de una manera más severa y decidida en comparación a la realidad de El Salvador.

6.2. RECOMENDACIONES

Que a la Ley de Ética Gubernamental es necesario que se le realicen una buena cantidad de reformas, como las de agregar en la misma facultades vinculantes en distintas materias, para que pueda posibilitar al Tribunal de Ética Gubernamental la potestad de poder establecer que personas o que funcionarios están inhabilitados para optar a cargos públicos, por el hecho de que en el pasado fue denunciado, procesado y condenado por prácticas antiéticas y así poder depurar la administración pública.

Que a la Ley de Ética Gubernamental se le haga una campaña de divulgación a escala Nacional y con más énfasis en las instituciones que están obligadas a cumplir con lo establecido en su texto, debiendo de realizar cursos de inducción u otras actividades idóneas para promover la ética pública a las máximas autoridades de las instituciones y los demás funcionarios de elección popular o de segundo grado de la administración pública.

También debe capacitarse y concientizarse a la comunidad jurídica en general sobre la necesidad de la aplicación de la ética en el ámbito público, debiendo implementar metodologías educativas que permitan comprender y generar interés en la historia y desarrollo de la ética aplicada a la realidad.

Es necesario que en la administración pública se debe de establecer una política de divulgación de todos los aspectos regulados en la Ley de Ética Gubernamental ya que la falta de conocimiento de dichos parámetros afectan o podrían afectar en las violaciones que los funcionarios pudieran hacer en el desempeño de sus cargos respectivamente.

Es obligatorio fomentar una educación de la ética pública que promueva los valores del servicio público, las normas, códigos y programas

continuos que creen sensibilidad hacia las cuestiones éticas y técnicas para aplicar juicios éticos, porque un servidor público satisfecho, competente y debidamente formado es más seguro a la hora de resistir la corrupción.

Que exista un mayor grado de participación por parte de las comisiones éticas creadas en las diferentes Instituciones en especial a las de carácter Municipal o desconcentradas, para que éstas cumplan lo requerido por la ley en cuanto a brindar apoyo al Tribunal de ética en la aplicación de la misma.

Que las Comisiones de Ética brinden estudios detallados de todas las actividades que están ejecutando en las diferentes dependencias, para mantener informado al Tribunal de Ética Gubernamental sobre los avances hechos u obtenidos en el desarrollo de toda la tarea encomendada a las diferentes comisiones de ética.

Que la Alcaldía Municipal de San Salvador cree las condiciones de empleo en el servicio público, tales como las perspectivas de carrera, el desarrollo de personal, las remuneraciones adecuadas y las políticas de administración de recursos humanos, para poder así crear un ambiente dirigido a la conducta ética. Mediante la utilización de principios básicos como méritos en el proceso diario de reclutamiento y promoción, se ayuda a mantener la integridad en el servicio público.

Que la Municipalidad de San Salvador realice capacitaciones para los servidores públicos, ya que estos necesitan conocer cuáles son sus derechos y sus obligaciones en términos de denunciar conductas indebidas reales o presuntas en el servicio público. Dichas capacitaciones deben incluir información como reglas y procedimientos claros a seguir por los servidores públicos así como una cadena formal de

responsabilidades. Los servidores públicos también requieren saber qué tipo de protección estará disponible en caso de denunciar las conductas impropias.

Que al Tribunal de Ética Gubernamental se le asigne un refuerzo presupuestario para que pueda realizar un trabajo más expansivo en escala nacional, ya que no cuenta con un número significativo de integrantes y de recursos para cumplir con todos los mandatos que la ley les hace y para brindar seguridad Jurídica en ese sentido.

Que lo regulado en el Código Municipal respecto al manejo de los fondos públicos, a partir del presupuesto y respeto a su elaboración, el Concejo establece los montos y el destino de los fondos que estarán disponibles. Es decir, cuánto dinero ocupará y para qué actividades los utilizará de conformidad al plan de trabajo Municipal y plan de desarrollo local. el destino y montos de los fondos del municipio que se fijan anticipadamente deben estar en función de las disponibilidades reales, de los objetivos y metas planteados para un año sin perder de vista el largo plazo, todo lo cual debe responder a las prioridades que se haya planteado el conjunto del Municipio, toda esta actividad debe de ser más controlada por el mismo Tribunal de Ética Gubernamental, se le debe de agregar un epígrafe de control en la misma Ley de Ética Gubernamental y controlar a los encargados de elaborar dicho presupuesto que son el Alcalde y el Concejo Municipal.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ABREGO CRUZ, Edgar Ernesto. “Compendio de lecciones básicas de ética para futuros profesionales”. Editorial: Clásicos Roxil. San Salvador, El Salvador. 1997.

AFANASIEEV, Víctor, “Manual de Filosofía”. Editorial Latinoamericana. 2da. Edición. Lima Perú. 1984.

ALARCÓN Marroquín, Conrado Adolfo y LÓPEZ García, Mario Efraím. “Estudio sobre Ética, probidad y responsabilidad de los Funcionarios y empleados Públicos en Latinoamérica”. Oficina de Programas Internacionales de la Universidad de Texas. Austin, Texas, Estados Unidos de Norteamérica. 1999.

ARANGUREN, José Luis. “Ética”. Editorial Alianza. Primera edición. octava reimpresión. España. 1995.

ARELLANO García, Carlos. “Manual del abogado”, 5ª edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1997.

AVALOS, M. Gabriela. “Manual de Derecho Administrativo”. Segunda Reimpresión; Ediciones de Palma. Buenos Aries, Argentina. 2000.

BACA OLAMENDI, Laura y otros. “Léxico de la Política”. Ensayo Administración Pública de Omar Guerrero Orozco. Primera edición. México, 2000.

BAÑÓN Martínez, Rafael y CARRILLO Barroso, Ernesto. “La nueva Administración Pública”. Volumen 162 de Alianza. Alianza Editores. Madrid, España. 1997.

BARAGLI, N. “Elaboración participada de normas”. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas. Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. República Argentina. Buenos Aires, Argentina. 2004.

BARAGLI, N. “Políticas públicas de transparencia”. Publicado en Derecho Comparado de la Información. Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM –, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 5, México D.F., Enero-Junio 2005.

BAUTISTA, Oscar Diego. “Ética Pública y Buen Gobierno”. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). Toluca. México. 2009.

BUSTOS RAMÍREZ, Juan J. y HORMAZÁBAL MALARÉE, Hernán. Lecciones de Derecho Penal Volumen I. Editorial Jurídica Edir. Santiago de Chile, Chile, 1989.

CAMACHO, Miguel Galindo. “Derecho Administrativo”. Tomo I, Segunda Edición. Editorial Porrúa. México D.F. 1997.

CAMPOS, Ricardo. “Gobernación y ética pública”. Géminis Editores. Primera Edición Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM; Universidad Autónoma de México. Los mexicanos de los noventa. México. D.F. 1990.

CAMPS, Victoria. “El declive de la ciudadanía: la construcción de una ética pública”. Volumen I. Editorial PPC. Barcelona, España. 2004

CAMPS, Victoria. “Historia de la Ética”. Edición 1992 y 1999. Editorial Criticas, S.L. Barcelona, España. 2006.

CANALES ALIENDE, José Manuel. "Lecciones de Administración y de Gestión Pública". Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante. España. 2002.

CANALES, ALIENDE. José Manuel. "Algunas reflexiones sobre la Ética Pública". Congreso Internacional del "CLAD" sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal 2002.

CAPUTI, María Claudia, La Ética Pública, Ediciones Depalma. Primera Edición. Buenos Aires; Argentina 2000.

CARDERO, Jesús. "Ética y Sociedad". Primera edición. Editorial San Esteban. Salamanca. España. 1981.

CASTELAZO, JOSÉ R. "La Ética De La Administración Pública"; Administración Pública. Publicado por Instituto Nacional de Administración Pública de México. México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); México D:F. 2010.

CASTELAZO, JOSÉ R. "La Ética De La Administración Pública"; Administración Pública. Publicado por Instituto Nacional de Administración Pública de México. México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); México D:F. 2010, pág. 202-210.

CASTRO GÓMEZ, Santiago. "Teorías sin disciplinas: Latinoamericanismoposcolonialidad y globalización en debate". Edición Santiago Castro Gómez y Eduardo Mendieta. Editorial Porrúa. Mexico, D.F. 1998.

CIMMA, Enrique Silva. "Derecho Administrativo Chileno y comparado", "El Servicio Público". Editorial Jurídica de Chile. 1º Edición. 1995.

CORTINA, A. "Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad;" primera edición. Editorial Taurus. Madrid. España. 1998.

CORTINA, A. "Viabilidad de la ética en el mundo actual". Universidad Iberoamericana de Puebla; Puebla, México. 2014.

COSCULLUELA Montaner, Luis. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Iustel. Última edición. Madrid, España. 2011.

CROZIER, Michel. "Estado Modesto. Estado Moderno", estrategia para el cambio. Segunda edición. Editorial Fondo de Cultura Económico. Francia. 1992.

D' ALESSIO, Andrés José, "Informe acerca de la adecuación de la legislación penal argentina a la Convención Interamericana Contra la Corrupción".. S. Ed. Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina, Oficina Anticorrupción, Octubre 2000.

DE AQUINO, Santo Tomas. "Suma Teológica" de texto latino de la edición crítica leonina; traducción, tomo IV; tratado de las bienaventuranzas y de los actos humanos. biblioteca de autores cristianos. Madrid, España. 2001

DIEZ, Manuel María. "Derecho Administrativo. Tomo III". Bibliográfica Omeba. Editorial Bibliográfica. Buenos Aires, Argentina. 1967.

DRAPKINBUNSTER, Álvaro. "Algunas precisiones sobre la noción de probidad en la Función Pública", editado por el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, Escuela de Gobierno y Gestión Pública, Documento de Trabajo N° 44, Santiago, de Chile. 1994.

DURAN TRUJILLO: “Nociones de Responsabilidad Civil”. Editorial TEMIS, Bogota, 1957.

DURANT, Will. “Historia de la filosofía”. Editorial Simon and Schuster. traducido por Gil Joaquín. Editorial Bosch. New York, New York, Estados Unidos de América. 1957.

DUSSEL, Enrique. “Política de la Liberación”: Historia mundial y crítica. Editorial Trotta. Madrid, España. 1985.

ENTRENA Cuesta, R. “Curso de Derecho Administrativo”. Volumen I. 11ª edición. Editorial CES. Madrid, España. 1995. .

FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa. Buenos Aires, Argentina. 1998.

FUENTES Bardají, Joaquín. “Manual de Derecho Administrativo Sancionador”. Primera Edición. Editorial Aranzandi. 2009.

GALARZA, Napoleón Saltos. “Ética y Corrupción, estudio de casos”; informe final del proyecto “Ética y Corrupción”; proyecto responsabilidad/ Anti-corrupción en las Américas. Artes Gráficas Silva. Quito, Ecuador. 2010.

GAMERO Casado, E. y FERNÁNDEZ Ramos, S. “Manual Básico de Derecho Administrativo”. Editorial Tecnos. 5ª edición. Madrid, España. 2008.

GARCÍA Malo, Ignacio. “La política natural o discurso sobre los verdaderos principios de Gobierno”. 2a. Edición. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Autónoma de México. México D.F. 1978.

GARCÍA Máñez, Eduardo. “Algunos aspectos de la doctrina Kelseniana”. Editorial Porrúa. México, D.F. 1978.

GARCÍA Valencia, Antonio. “Las relaciones públicas en la Administración Pública Mexicana”. Editorial Porrúa. México, D.F. 2011

GARRIDO Falla, Fernando. “Tratado de Derecho Administrativo Volumen I y II”. Editorial Tecnos. Última edición. Madrid, España. 2012.

GIORDANO. Juan M. (Compilador). “El Municipio y la Municipalidad”. Publicación del ISDEM (Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal). Editorial Época. 1988.

GÓMEZ-GARCÍA, Carlos Fernando. "La Corrupción. aspectos Éticos, económicos, Políticos y Jurídicos". Prólogo de Jorge Francisco Malen Seña. Volumen 22, núm. 17. Universidad de la Sabana, Colombia. Colombia. 2008.

GÓMEZ-Muller, Alfredo. “Alteridad y ética desde el descubrimiento de América” (Historia del pensamiento y la cultura). Primera edición. Editorial Akal. Madrid, España. 1997.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. ”La ética en la Administración Pública”. segunda edición. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1996.

GUISÁN, Esperanza. “Introducción a la Ética”. Ediciones Cátedra. Madrid. España. 1995.

HEGEL, G.W.F. “Filosofía del derecho”. traducido por Knox (Oxford: ClarendonPress, 1942). Traducción en español Filosofía del Derecho.

Editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. 1975.

HIRSEHBERGER, Johannes. "Historia de la Filosofía: antigüedad, edad media, renacimiento". Bosch Editorial. Barcelona, España. 1968.

HOBBS, Thomas. "El Leviatán" (1651). traducción de M. Sánchez Sarto. Primera Parte, cap. 13. Editorial Sarpe, primera edición. Madrid, España. 1983.

HORTAL, Alonso Augusto. "Ética General de las Profesiones". Editorial Desclée. Madrid. España. 2002.

HUME, David. "Ensayos sobre Política y Moral". Oxford, Basil, Blackwell; 1741-1742; traducido por talleres de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); México D.F.; 1999.

KNOEPFEL Peter; LARRUE, Corinne y VARONE, Frédéric. "Análisis y gestión de políticas públicas". Traducido por Joan SubiratsHumet. Editorial Ariel. Alemania. 2012.

KRAUSE , Karl Christian Friedrich. Ideal de la humanidad para la vida (título original Das Urbild der Menschheit). Traducción de Julián Sanz del Río. Ediciones Folio. Madrid, España. 1996.

LA TORRE, Massimo. "Teorías Institucionalistas del Derecho". Traducción de Fco. Javier Ansuátegui Roig. Número 14. Época II. Editorial Derechos y Libertades. Catanzaro, Italia. 2006.

LÁZARO Cantero, Raquel, ALVIRA, Rafael y otros. "De ética y política", Conceptos, historia e instituciones (Biblioteca De Historia Y Pensamiento Político)". Primera edición. Editorial Tecnos. Madrid, España. 2013.

LERGINA VILLA, Jesús. “La Responsabilidad Civil”. Primera Edición. Editores Técnicos, Madrid, España. 1970.

LOAIZA GALLÓN, Hernando. “Estado, Gobierno y Gerencia Pública”. Universidad Santo Tomás. Colombia, 2004.

MACINTYRE, Alasdair. “Historia de la ética”. Primera edición. Editorial Paidós. Traducción de Roberto Juan Walter. Madrid, España.

MADERO ESTRADA, José Miguel. “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit”. Comentada y concordada. Coeditores: Universidad Autónoma de Nayarit. Tapie. Nayarit. México. 2002.

MARTÍNEZ ANZURES, Luis Miguel. “Controles y Responsabilidades”. Primera edición. Editorial play y Valdés. México. D.F. 2004.

MARTÍNEZ BARGUEÑO, Manuel. “La Gestión de los Conflictos de Intereses en el Servicio Público”. Primera edición. Edita Ministerio de Administración Pública, Secretaria General Técnica. Madrid, España. 2004.

MARTÍNEZ Navarro, E. “Ética para el desarrollo de los pueblos”, Editorial Trotta. Madrid, España. 2000.

MARTÍNEZ, Morales Rafael I. “Derecho Administrativo”. 1° Curso, Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 2001.

MENDIETA, Manuel Villora. “Curso de Ética Administrativa: Ética Pública y corrupción”. Editoriales Tecnos. Madrid, España. 2000.

MENÉNDEZ, Aquiles. “Ética Profesional”. Undécima Edición. Editorial Herrero Hermanos. Ciudad de México. 1992.

MOLIÉRAC, J. “Iniciación a la abogacía”. Traducción de Pablo Macedo, 4ª edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1997.

MORLINO, Leonardo. "La democracia entre la consolidación y crisis: los partidos, grupos y ciudadanos en el sur de Europa", Universidad de Oxford, Inglaterra; Oxford, Inglaterra. 1998.

MUÑOZ Machado, Santiago. "La formación de las instituciones públicas y su sometimiento al Derecho". 1ª edición. Editorial lustel. Madrid, España. 2011.

NÁJERA HERNÁNDEZ, Ernesto. "La Ética del Abogado en México". Locus Regis Actum. México. Primera edición. Editorial Nueva época, núm. 17. México DF. Marzo de 1999.

NIETO García, Alejandro. "Derecho Administrativo Sancionador". Cuarta Edición. Editorial Tecnos. Valladolid, España. 2005

NORMAN, Flynn. "El Futuro de la Gestión Pública". En: Lecturas de Gestión Pública. MAP. Madrid. 1996.

ORTIZ SÁNCHEZ, Mónica y otro. "Léxico Jurídico para Estudiantes". Editorial Tecno, 2ª edición. Madrid. 2004.

PAREJO Alonso, Jiménez Blanco. "Manual de Derecho Administrativo". 4ª edición. Editorial Cedecs. Barcelona, España. 1996.

PÉREZ, González. "La Dignidad de la Persona". Ed. Civitas. 1916.

PIEPER, A.M. "Ética y moral". Una introducción a la filosofía práctica. Editorial Bosch. Barcelona, España. 1996.

PIZARRO, Sara Elisa. "El INAP y la Formación de Elites Burocráticas Publicas Iberoamericanas un Enfoque Cuantitativo". Primera edición. Editorial Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, España. 2001.

PLATÓN. "La República". Traducido por Sánchez Pacheco. Editorial Gredos S.A. Madrid, España. 1988.

RAOOS- JAN, WOISCHNIK - RicardaStefanie, "Código de Ética y reglas de comportamiento ético para el poder judicial". Programa de Derecho para Sudamérica. Primera Edición. Montevideo, Uruguay. 2005.

REINHOLD, Niebuhr. "El hombre moral y la sociedad inmoral". Un estudio sobre ética y política. "La inmoralidad de las naciones", en El hombre moral y la sociedad inmoral. Un estudio sobre ética y política. Ediciones Siglo Veinte. Buenos Aires, Argentina. 1966.

REST, James. (1986) "El Desarrollo Moral". Los avances en la investigación y la teoría. Westport. Praeger. Citado en Wittmer. 1994.

RODRÍGUEZ de Quiñones y de Torres, Alfonso. "Algunas consideraciones sobre la negación del derecho subjetivo en L. Duguit". Editorial Reus. Sevilla, España. 1963.

RODRÍGUEZ LOZANO, Frade Perdomo. "Ética". Primera Edición. Editorial Addison Wesley Longman. México DF. 1998.

RODRÍGUEZ R, Libardo. "Derecho Administrativo general y Colombiano". 10ª edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia. 1998.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. "El contrato social"; Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres. Alianza Editorial. Madrid, España. 1982.

SANTAMARÍA Pastor, J. A. "Principios de Derecho Administrativo". Volumen II. Editorial CEURA. Última edición. Madrid, España. 2008.

SERRANO RODRIGUEZ, Carlos Eduardo. "Administración Pública y conducta Ética". Edición reimpressa. Editorial de la Universidad de Costa Rica. Costa Rica. 1990.

SESMA Sánchez, B. "Las subvenciones y su control en el ordenamiento Español". Sindicatura de Comptes. Valencia, España. 1998.

SINGER, Peter. "Compendio de Ética". Capítulo I. Alianza Editorial. Madrid, España. 1995.

SMITH, A. "La teoría de los sentimientos morales", (versión española y estudio preliminar de Carlos Rodríguez Braun). Editorial Alianza. Madrid, España. 1999.

STAMMLER, Rudolf. "El juez". Traducción de Emilio F. Camus. Editora Nacional. México, D.F. 1980.

STIGLITZ, Joseph. "El Malestar de la Globalización". Editorial Taurus. Madrid, España. 2002.

TERÁN, Juan Manuel. "Filosofía del Derecho", 6ª edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1974.

TREJO ALBERTO, Miguel Escobar. "Curso de Derecho Penal Salvadoreño (Parte General). Volumen I: Nociones Fundamentales". 1ª Edición. Servicios Editoriales Triple "D". San Salvador, El Salvador. 2002.

VÁSQUEZ Alfaro, José Luis. "Responsabilidad política de los Servidores Públicos". Universidad Nacional Autónoma de México; México D:F. 2000.

VÁSQUEZ SÁNCHEZ, Adolfo. "Ética". Editorial Grijalbo. México D.F. 1998.

VÁZQUEZ Cano, Luis y SOBERANES Fernández, José Luis. "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos", Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F. 1994.

WEBER, Max. "La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo", Ediciones Orbis. 2da. Edición. Buenos Aires, Argentina. 1985.

WEIL, Simone. "Razones del existir". Editorial Sudamericana; Buenos Aires, Argentina. 2000.

WERNER Schöllgen. "La Ética Concreta". Segunda. Edición. Editorial Biblioteca Herder. Barcelona, España. 1964.

TESIS

CHACÓN Quezada, Zayda Iveth y otros. "El grado de Incumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental y su incidencia en el ejercicio de la función pública". Tesis. Universidad de El Salvador. San Salvador, El Salvador. 2012.

MIGUEL Deras, Claudia Lorena y otros. "Factores que contribuyen a la erradicación de la corrupción administrativa desde la perspectiva de la Ley de Ética Gubernamental". Tesis. Universidad de El Salvador. San Salvador, El Salvador. 2011.

LEGISLACIÓN NACIONAL

Constitución de la República, Decreto Constituyente No. 38, del 15 de diciembre de 1983; publicado en el D.O. No. 234, Tomo No. 282, del 16 de diciembre de 1983; Reformado según D.L. No. 154 del 02 de octubre de 2003, publicado en el D.O. No. 191, Tomo No. 361, del 15 de octubre de 2003.

Código Municipal, D.L. No. 274, del día 31 de Enero de 1986; publicado en el D.O. No. 23, tomo 290, del 5 de Febrero de 1986;

reformado por D.L. No. No. 500 de fecha 06 de diciembre de 2006, publicado en el Diario Oficial No. 10, Tomo 378 de fecha 16 de enero de 2008.

Código Penal, D.L. No. 1030, del 26 de abril de 1997, publicado en el D.O. No. 105, Tomo No. 335, del día 16 de junio de 1997; reformado por D. L. No. 745 de fecha 05 de noviembre de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 222, Tomo 381 de fecha 25 de noviembre de 2008.

Ley de Ética Gubernamental. Decreto Legislativo número 873, del 13 de octubre de 2011, publicado en el Diario Oficial número 229, Tomo número 393, del 7 de diciembre de 2011.

Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto legislativo número 534 de fecha 2 de diciembre del 2010, publicado en el Diario Oficial numero Tomo N° 391 de fecha 8 de abril de 2011

Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental, Acuerdo número 48, del 13 de febrero de 2013, publicado en el Diario Oficial número 58, Tomo número 399, del 2 de abril de 2013.

TRATADOS INTERNACIONALES

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción., fue ratificado el 28 de junio de 2004 se publicó en el Diario Oficial número 119 del tomo 363 la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, junto al acuerdo número 84 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 27 de febrero de 2004 y el Decreto Legislativo número 325 del 20 de mayo de 2004.

Convención Interamericana Contra la Corrupción. ratificada por El Salvador por D.L. N° 351, de 9 de julio de 1998, publicado en el D.O. N° 150, Tomo 340, de 17 de agosto de 1998.

Convención para combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales transnacionales., publicado en el D.O. N° 87, Tomo N° 383 del 14 de mayo de 2009.

Tratado Marco de Seguridad en Centro América, suscrito en la ciudad de san pedro sula, Departamento de Cortés, república de Honduras, acuerdo ejecutivo n° 1508 aprobándolo y decreto legislativo n° 947, ratificándolo, san salvador, el salvador.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXXV, No. 7 México, México D.F.

Mecanismos de transparencia de la Administración pública y de la publicidad de los actos administrativos, publicado en el D.O. N° 87, Tomo N° 383 del 14 de mayo de 2009.

LEGISLACIÓN EXTRANJERA

Código Penal de Francia, Ley número 93-122 del 29 de enero de 1993.

Ley relativa a la prevención de la corrupción y la transparencia en la vida de los funcionarios públicos. Paris, Francia, 18 de enero de 2002.

JURISPRUDENCIA

SALA DE LO CONSTITUCIONAL:

HERNÁNDEZ Valiente, René Eduardo, RODRÍGUEZ Meléndez, Roberto y otros. Corte Suprema de Justicia. Centro de Jurisprudencia. “Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional”. 1ª edición. San Salvador, El Salvador, 2000

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Republica de El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Sentencia definitiva con referencia, Ref.434-2000, de fecha tres de junio del dos mil tres numeral tres.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Republica de El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Sentencia definitiva con referencia, ref., 50-2010AC, de fecha quince de mayo de dos mil quince, considerando III.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, República de El Salvador, Corte Suprema de Justicia, Sentencia definitiva con referencia Ref. 19-2001 de fecha once de noviembre de dos mil tres considerando IV, numeral tres.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucional, con referencia No. 1-98, de fecha 19 de febrero de 2002, considerando V.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Corte Suprema de Justicia de EL Salvador. Sentencia de Amparo Constitucional, con referencia No. 453-97, de fecha 4 de enero de 2000, Considerando I.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Republica de El Salvador; Corte Suprema de Justicia. Sentencia con referencia Ref. 36-G-

95 de fecha veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y ocho.)
Considerando IV.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia con referencia Ref.14-N-99, dictada el día veinticinco de junio de mil novecientos noventa y nueve.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia con referencia N° 32-F-96, dictada el 15 de diciembre de 1997.

OTROS TRIBUNALES:

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, exp. 24, TEG 2010, 35-D-12; proveída a las ocho horas y quince minutos del día 22/01/2014.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. Resolución de expediente disciplinario, con referencia No.61-TEG-0, de fecha 15 de enero de 2008.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. Resolución N° 194-D-12. Dictada el día veinte y tres de enero de dos mil trece.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. *Resolución N° 54-TEG-2010. Dictada el día tres de febrero de dos mil once.*

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. *Resolución N°77-TEG-2007. Dictada el día veinte y dos de febrero de dos mil ocho.*

REVISTAS y PUBLICACIONES

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. "Reflexiones acerca de la inconstitucionalidad de la Ley del RENAVE". Revista Cuestiones Constitucionales, No. 006, enero 2002.

FUSADES, “Boletín de Estudios Legales”, Legislación Salvadoreña en Materia de Fondos Públicos Tercera Parte, Boletín n° 67. Julio 2006 San Salvador, El Salvador.

FUSADES. Boletín N° 65; departamento de estudios Legales de FUSADES. Mayo de 2006; San Salvador; El Salvador.

GESTION PÚBLICA IBEROAMERICANA PARA EL SIGLO XXI, documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Concejo Directivo del CLAD, santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010.

KANT, I. “Conferencias sobre Ética”. Traducido por L.Infield (Londres: Methuen, 1930). Traducido al español por Lecciones de Ética. Editorial Crítica. Barcelona, España. 1982.

LACUESTA, Humberto. “Apuntes de la Cátedra de Derecho Administrativo”. Universidad Francisco Gavidia. San Salvador 2000.

MINISTERIO DE HACIENDA DE EL SALVADOR. “Instructivo SAFI 001/2011”. Normas para la administración de crédito del Tesorero Publico. San Salvador, El Salvador. Agosto de 2011.

MINISTERIO DE HACIENDA. Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público Pág. 90/91 Ministerio de Hacienda de la República de El Salvador.

PROYECTO DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (PDMPC). Como resultado de la firma de un Convenio de cooperación entre el Gobierno de la República de El Salvador, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y el Gobierno de los Estados Unidos de Norte América, actuando a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional

(USAID). San Salvador, El Salvador. Proyecto USAID 519-0388. Publicado en abril de 2000.

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN A JUECES DE CENTROAMÉRICA, SEMINARIO ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. ORGANIZADO POR LA UNIÓN EUROPEA. El centro de estudio y capacitaciones judicial para Centro América y Panamá. Primera edición. Costa Rica. Enero. 1996.

RODRÍGUEZ PEREIRA MELLO, Jorge. “Ética Pública y Actividad de Control”. Revista: “Tribuna del Abogado”. (Publicación del Colegio de Abogados del Uruguay).Nº 176. Montevideo, Uruguay. enero- febrero 2012.

STOB, Enrique. “Reflexiones éticas”. Ensayos sobre temas morales. Editorial rand rapidstells. Madrid, España. 1982.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario Jurídico ESPASA. España. Editorial Espasa Calpe, S.A . Año 1999.

OSSORIO, Manuel y otros. “Enciclopedia Jurídica Omeba”. Tomo IV. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1956.

OSSORIO, Manuel. “Diccionario de Ciencias Jurídicas. Políticas y Sociales”. Editorial HeliastaS.R.L. Buenos Aires. Argentina. 1930.

PAGINAS DE INTERNET

BAUTISTA Oscar Diego. “Ética Pública y buen Gobierno”. disponible en: <http://www.ucm.es/centro/cont/descargas/documento/17466.pdf>. Pág. 23. sitio consultado el 30 de abril de 2014. sitio visitado el 27 de junio de 2014.

BAUTISTA, Oscar. "la Ética en la Gestión Pública". versión en línea disponible en: <http://www.ucm.es/centro/cont/descargas/documento/17466.pdf>

CAPELLA, Francisco. "Ética Individual y Social". Edición Digital. Madrid, España. 2008. Disponible en :<http://es.scribd.com/doc/60159054/Etica-individual-y-social#scribd>.

CAPELLA, Francisco. "Ética Individual y Social". Edición Digital. Madrid, España. 2008. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/60159054/Etica-individual-y-social#scribd>

CANALES ALIENDE, José Manuel. "Algunas Reflexiones sobre la Ética Pública". VII Congreso Internacional del CLAD. Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa. Portugal. 8-11 Oct. 2002. versión en línea: <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../clad0044121.pdf>

CLEMENTE Alberto, C. "EL SERVIDOR PÚBLICO". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Universidad Autónoma de México. México D.F. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx>

CASCAJO CASTRO, José Luis y GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel. "Constituciones extranjeras contemporáneas". Editorial Tecnos. Madrid, España. 1991. Disponible en: La aplicación del Derecho comparado en la

investigación legislativa y en:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/125618/330054/file/DERECHO_COMPARADO.pdf

Grupo de Estados contra la corrupción (“GRECO”), El control de la corrupción en el Derecho comparado, Argentina, España, Francia y México, S. Ed. Biblioteca del congreso Nacional de Chile, Departamento de estudios, extensión y publicaciones, Santiago de Chile 2005.

disponible en:

http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro316.pdf

JUNTA DE ANDALUCIA. “Breve Historia de la Ética y de la Teorías Políticas”. disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/averroes/ies.../HISTORIAETICA.pdf>.

Ley Orgánica 10/ 1995, del Código Penal (B.O.E. 24-11-1995). España, asociación catalana de criminólogos-criminología. 2005.disponible en: <http://www.criminologos.org/html/legislacion.htm..>

México. Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo. disponible

en: <http://www.secodam.gob.mex/leyes.2002.Pág>

NAESSENS, Hilda. “Ética Pública y Transparencia”, disponible en línea:http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/PDF/AT15_Naessens.pdf.

NAESSENS, Hilda. “Ética Pública y Transparencia”. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. Disponible en: http://www.halshs.archivesouvertes.fr/docs/00/53/15/32/.../AT15_Naessens.pdf.

RODRÍGUEZ ARANA MUÑOS, Jaime. “Ética en la Administración Pública”, disponible en [:http://info.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa1/20s.pdf](http://info.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa1/20s.pdf)

SÁNCHEZ CARRETO, Santiago. “Corrupción, Funcionarios Públicos, y el Papel de la Deontología”. En Revista Electrónica. Telemática de Filosofía del Derecho n°13,2010. disponible en <http://www.rtfed.es/numero13/01-13.pdf>.

STAMATOULOS, Constantino. “Derecho comparado”. Primera Edición. Marlow Building 13, Theodakis Publishing Ltd., Alexandria Street, mancomunidad Virginia, Estados Unidos de Norte de América. 2014. Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-comparado/derecho-comparado.htm>

STALLMAN, Richard, Derecho Comparado. S. Ed. Nevada, Estados Unidos de Norte América. 2014. Disponible en Edición Electrónica Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_comparado.

SEPÚLVEDA, América. Probidad, transparencia y corrupción. Congreso Nacional, biblioteca del congreso nacional (BCN). Servicios Legislativos y documentales serie de bibliografía, servicios Legislativos y documentales, valparaíso, Chile, N° 628. 2005. disponible en: http://www.bcn.cl/pags/home_page/profundidad.php?id_destaca=516.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. The 2002 Annual Report S. Ed. [En línea]. Berlín, Alemania, Transparency International (TI), 2003. disponible en http://www.transparency.org/about_ti/annual_rep/ar_2002/tiar2002.pdf.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, Edición Electrónica. Disponible en http://www.Transparency.org_about_ti/rep/ar_,2002/tiar2002.pdf.

Tratado Marco de Seguridad en Centro América, suscrito en la ciudad de san pedro sula, Departamento de Cortés, república de Honduras, acuerdo ejecutivo n° 1508 aprobándolo y decreto legislativo n° 947, ratificándolo, san salvador, el salvador. Disponible en: <http://ri.ues.edu.sv/5866/1/Centroam%C3%A9rica%20de%20la%20seguridad%20nacional%20a%20la%20seguridad%20democratica.pdf>

PAGINA WEB INSTITUCIONAL

Unidad de transparencia Municipal de la Alcaldía Municipal de San Salvador, disponible en: <http://www.sansalvador.gob.sv/transparencia-municipal-2/categories.html>.

MULATO García, Wendy. “El Rol del Servidor Público Ético en la administración moderna”. Colaboradora Jurídica del Tribunal de Ética Gubernamental de El Salvador. Sección de Publicaciones del TEG. San Salvador. El Salvador. Disponible en: <http://www.teg.gob.sv/content/el-rol-del-servidor-p%C3%BAblico>.

ANEXOS

CUESTIONARIO DE ENTREVISTA SOBRE LA EFICACIA DEL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL FRENTE AL CUMPLIMIENTO DE LAS INFRACCIONES ÉTICAS POR PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS REFERENTE AL USO DE LOS FONDOS PÚBLICOS DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR EN EL PERIODO COMPRENDIDO DE 2009 A 2012; DIRIGIDO A MIEMBROS DEL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, ABOGADOS DE LA REPUBLICA, FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR Y CIUDADANOS DEL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR.

Objetivo: obtener datos que puedan permitir elaborar un análisis sobre la eficacia, cumplimiento y conocimiento de la Ley de Ética Gubernamental.

Lugar y Fecha: _____

Cargo o Profesión del Encuestado:

Miembro del TEG: _____ Abogado (a): _____ Funcionario(a) Público(a):
_____ Ciudadano de San Salvador _____

Indicaciones:

Marque con una X las respuestas que estime convenientes

Llene los espacios para complementar en los casos que se requiera

No es necesario que escriba su nombre

1. ¿Considera usted que los fondos públicos son administrados éticamente por parte de los funcionarios públicos de la Alcaldía Municipal de San Salvador?

Sí _____ No _____

2. ¿Cuál es el conocimiento que usted posee sobre las disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento?

Conozco las disposiciones en su totalidad

Conozco algunas disposiciones

Conozco poco de lo regulado

No conozco nada de lo que regula

3. ¿Considera usted que los funcionarios públicos respetan, conocen y aplican las disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental?

Si, la respetan y conocen

Solamente la conocen pero no la respetan

No la conocen y ni la respetan

No sabe

4. ¿Considera usted que los fondos públicos fueron administrados y consolidados éticamente por los funcionarios públicos en la Alcaldía Municipal de San Salvador en el periodo específico de 2009 a 2012?

SI _____ No _____

5. ¿Considera usted que el rol que desempeña el Tribunal de Ética Gubernamental en cuanto a la actividad de normar, prevenir, capacitar y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a los deberes y las prohibiciones éticas en el Estado y en los Municipios es eficaz?

SI _____ No _____



Ref. 029-UAIP-16

Unidad de Acceso a la Información Pública, Gobierno de San Salvador, a las catorce horas del día quince de febrero de dos mil dieciséis.

El suscrito Oficial de Información, CONSIDERANDO que:

A las once horas con treinta minutos del día nueve de febrero del año dos mil dieciséis, se recibió de parte del ciudadano Diego Alejandro Rivera Lemus, solicitud de información mediante formulario en formato físico proporcionado por esta Unidad, en el cual expone el requerimiento siguiente: *"Pasos o etapas que cada unidad de la Alcaldía municipal de San Salvador, sigue para que le asignen el presupuesto para todo el año"*. Habiéndose verificado el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, por resolución emitida por esta Unidad, a las nueve horas del día once de febrero del año dos mil dieciséis, de forma oportuna se procedió a resolver la admisibilidad de la solicitud de información.

De conformidad con las letras d), l) y j) del artículo 50 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), es responsabilidad del Oficial de Información, realizar los trámites internos correspondientes para la ubicación de la información solicitada; y resolver lo que legalmente corresponda, respecto de las solicitudes de información que presenten los ciudadanos; y de conformidad con el artículo 65 y 72 LAIP, debe fundamentarse por escrito, las decisiones que se tomen respecto de las solicitudes de acceso a la información que se reciban, exponiéndose las razones en que se ha basado la citada decisión; por lo que corresponde hacer las consideraciones siguientes:

Acceso a la información pública.

La posibilidad de acceder a la información que se encuentra en poder de una institución pública, es un derecho reconocido expresamente en el ordenamiento jurídico nacional, lo cual forma parte del contenido que al efecto le asigna la LAIP al principio rector de máxima publicidad, instaurado al efecto en el artículo 4 literal a) y artículo 5 de dicha Ley, en el cual se establece expresamente, que la información que se encuentre en poder de las instituciones del Estado, es pública y su difusión es irrestricta, salvo las excepciones expresamente establecidas en el mismo cuerpo legal.

Habiéndose admitido la solicitud de información, se procedió a realizar las gestiones internas necesarias, a efecto de verificar la existencia de la información objeto de la solicitud del ciudadano



Diego Alejandro Rivera Lemus; para que en caso afirmativo, fuera enviada a esta Unidad, a efecto de resolver lo conducente.

La comunicación interna indicada en el párrafo anterior, fue atendida por el Departamento de Presupuestos, quienes al efecto nos informaron lo siguiente: *No hay pasos a seguir por las dependencias para asignarles presupuesto, los techos presupuestarios de cada dependencia se asignan por un equipo multidisciplinario que previamente se ha reunido y ha tenido en consideración: la estimación de los ingresos para el año, elaborado por la Subgerencia de Gestión Tributaria; el aproximado del gasto basado en la ejecución presupuestaria del año en curso y los lineamientos generales para elaboración del presupuesto. Con base a lo anterior los responsables de cada dependencia solo reciben el techo asignado que deberán formular, sin embargo pueden presentar por escrito una solicitud para que se les asigne más fondos en caso que considere que el actual es insuficiente según los proyectos que quiere ejecutar, lo anterior deberá estar sustentado debidamente.*

Si una unidad considera que el techo es mayor a lo que necesitan solo deberá formular lo que usaran. Respecto al presupuesto destinado a pago de salario, aportes patronales y/o contrataciones, se elabora desde Talento Humano con base a la refrenda de personal del año en curso.

Por lo anterior, con base a las disposiciones legales antes citadas y artículo 18 de la Constitución de la República y artículo 61 inciso 2° LAIP, es procedente RESOLVER lo siguiente:

- i. Declárase procedente la solicitud de información presentada por el ciudadano Diego Alejandro Rivera Lemus; y en consecuencia, entréguese la información solicitada la cual consta inmersa en el texto de la presente resolución.
- ii. Notifíquese la presente resolución al interesado, por el medio y en la forma señalada para tales efectos por el solicitante; y entréguese copia de la presente resolución.

Eli Sigfredo Valle Flores
Oficial de Información



Ach



TRIBUNAL DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL

INDICACIONES: Bajar este documento de Word y completarlo. En caso de hacer la solicitud electrónica, deberá **adjuntar a este formulario su Documento Único de Identidad (DUI) escaneado** y enviarlo al correo c.artola@teg.gob.sv
Si la solicitud la realiza en forma personal debe **llenar el formulario y al presentarlo** en las oficinas del Tribunal de Ética Gubernamental será indispensable presentar su **DUI original**.



14:00 h
14/03/2014

SOLICITUD DE INFORMACIÓN

Tribunal de Ética Gubernamental

I) Nombre del Solicitante

Yo Diego Alejandro Rivera Lemus (nombre y apellido) de 23 años de edad Estudiante (profesión u oficio) del domicilio de Guatemala, La Libertad con Documento Único de Identidad (documento con que se identifica) número 04299229-3, con el debido respeto **SOLICITO:**

II) Descripción clara y precisa de la Información (En caso que se posean, incluir datos sobre la información que propicie facilitar la búsqueda y su localización):

Resoluciones finales en versión Pública de Procesos Administrativos Sancionadores llevados o interpuestos contra empleados de la Alcaldía de San Salvador, comprendiendo el Periodo 2009 - 2012.

III) Modalidad en la que solicita la entrega material de la información:

- Consulta directa
- Copia Simple
- Copia certificada
- USB (Memoria extraíble)
- Disco compacto (CD)
- Otro (especifique) _____

IV) Lugar para oír notificaciones

Señalo para recibir notificaciones la siguiente dirección:

1ra Calle Oriente # 17 A Bo. Concepción, Quezaltenango
La Libertad. telefono: 2310-3468

V) Lugar, fecha y firma de la solicitud

San Salvador a los diecinueve días de Marzo de 2014.

F: 

NOTAS:

En caso de que la solicitud sea verbal, deberá llenarse un formulario donde se haga constar su solicitud. Art. 66 Inc. Tercero LAIP.

Será obligatorio presentar documento de identidad, en caso de menores de edad se presentará carnet de identificación personal, o a falta de este cualquier documento de identidad emitido por entidades publicas u organismos privados. Art. 66 Inc. cuarto LAIP.

Art.61 LAIP: "La obtención y consulta de a información pública se regirá por el principio de gratuidad, en virtud del cual se permitirá el acceso directo a la información libre de costos. La reproducción y envío de la información, en su caso, será sufragada por el solicitante, si bien su valor no podrá ser superior al de los materiales utilizados y costos de remisión. Los entes obligados deberán disponer de hojas informativas de costos de reproducción y envío. El envío por vía electrónica no tendrá costo alguno. En el caso de copias certificadas, se aplicarán las tasas previstas en las leyes especiales. Tratándose de copias magnéticas o electrónicas, si el interesado aporta el medio en que será almacenada la información, la reproducción será gratuita"

Carlos Edgardo Artola Flores

De: Luis Roberto Dueñas Argumedo
Enviado el: miércoles, 19 de marzo de 2014 05:01 p.m.
Para: Carlos Edgardo Artola Flores
Asunto: Remisión de información
Datos adjuntos: Resolución Final 35-D-12.pdf

Estimado Carlos:

Hago referencia a tu memorando referencia 06-OAIP-2014 en el cual adjuntas la solicitud de información referencia 4-SI-2014 en la cual se requiere la versión pública de procedimientos administrativos sancionatorios tramitados contra empleados de la Alcaldía Municipal de San Salvador en el período de 2009-2012.

En ese sentido, y con instrucciones de la Secretaria General, hago de tu conocimiento lo siguiente: Se ha revisado el Registro de Resoluciones Finales que lleva ésta Unidad, con el objeto de verificar la información solicitada, y se encontraron 3 procedimientos contra servidores públicos de dicha institución, información que detallo de la siguiente manera:

Referencia	Denunciado(s)	Cargo	Institución	Fecha de la Resolución
61-TEG-2008	David Fernando Rauda Peraza	Director General del CAM de S.S.	MUNICIPALIDADES	24/04/2009
46-TEG-2009	Nelson Antonio Orantes	Administrador del Mercado Mayorista La Tiendona	MUNICIPALIDADES	16/03/2010
35-D-12	Carlos Atilio Melgar	Inspector de construcción del área de ordenamiento territorial del Distrito V de la AMSS	MUNICIPALIDADES	22/01/2014

No omito manifestarte que las 2 primeras ya las remití a la OAIP, y están debidamente publicadas en el sitio oficial, en cuanto a la tercera la adjunto al presente correo para los efectos consiguientes.

Sin otro particular.

Feliz tarde,

Lic. Luis Roberto Dueñas Argumedo
Encargado de Registro de Sanciones
Tribunal de Ética Gubernamental
Telf. 2560-6459