

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2011
PLAN DE ESTUDIO 1993**



**FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA ERRADICACIÓN DE LA
CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LEY
DE ÉTICA GUBERNAMENTAL**

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

PRESENTAN:

**CLAUDIA LORENA MIGUEL DERAS
KAREN ESMERALDA ARGUETA PICHE**

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

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, DICIEMBRE DE 2011.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

INGENIERO MARIO ROBERTO NIETO LOVO
RECTOR

MAESTRA ANA MARÍA GLOVER DE ALVARADO
VICERRECTOR ACADÉMICO

DRA. ANA LETICIA DE AMAYA
SECRETARIA GENERAL

LIC. NELSON BOANERGES
FISCAL GENERAL INTERINO

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTOR JULIO ALFREDO OLIVO GRANADINO
DECANO

DR. DONALDO SOSA PREZA
VICEDECANO

LICENCIADO OSCAR ANTONIO RIVERA MORALES
SECRETARIO

LICENCIADO JESÚS ERNESTO PEÑA MARTÍNEZ
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

AGRADECIMIENTOS

A DIOS TODO PODEROSO: Por ser el que siempre ha bendecido en gran manera mi vida, ha escuchado mis peticiones, y sobre todo por no haber dejado que me rindiera en ningún momento brindándome la fortaleza necesaria para seguir adelante.

A LA VIRGEN MARÍA: Por ser mi madrecita protectora que ha guiado e iluminado siempre mi camino.

A MIS PADRES: Mario Antonio Argueta y Rosa Marina Piche, 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.

A MIS HERMANOS: Elenilson Antonio y Jennifer Tamara, por ser mi apoyo en todo momento; sobre todo a mi hermana que a lo largo de mi vida ha sido mi mejor amiga, ha cuidado de mí y siempre ha estado conmigo cuando más lo he necesitado, mil gracias por tu amor y comprensión.

A MI SOBRINO: Mario Andrés, quien es mi fortaleza y esperanza para el futuro, espero que mis acciones sirvan como una influencia positiva en su desarrollo.

A MI COMPAÑERA DE TESIS: Claudia Lorena Miguel, quien me ha brindado su apoyo incondicional, paciencia y sobre todo su amistad verdadera. Es todo un placer haber logrado este triunfo juntas y tener una gran amiga a mi lado.

A NUESTRO ASESOR DE TESIS: Licenciado Jesús Ernesto Peña, por la dedicación y comprensión que nos brindó durante todo este tiempo. Gracias por sus consejos y sabiduría.

Karen Esmeralda Argueta Piche

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

A mi amado Dios, de quien es toda sabiduría, inteligencia y entendimiento, por sostenerme en los momentos de flaqueza, ser mi fortaleza y nunca abandonarme a lo largo de esta carrera. A Él sea la gloria y mi gratitud siempre porque hoy puedo decir “hasta aquí me ha ayudado el Señor” (I Samuel 7:12)

A la memoria de mi papá, Licenciado Elías Osmín Miguel Rogel quien fue mi mejor ejemplo de dedicación, disciplina, esfuerzo e integridad profesional, habiéndome inculcado desde niña el amor por la justicia y la constante búsqueda de la excelencia.

A mi mamá, Lorena Beatriz Deras de Miguel quien cada día me sorprende con su inmenso amor e invaluable apoyo a la vez que me muestra con su ejemplo lo virtuosa que puede ser una mujer. Gracias mami por acompañarme y cuidarme en tantos desvelos, por comprenderme más que nadie y ser instrumento en las manos de Dios para forjar mi carácter.

A mis hermanos, Eliezer y Georgina, por la comprensión y entusiasmo que han mostrado en la realización de este logro y por brindarme los momentos de refrigerio que necesité en los momentos críticos. Gracias chicos porque sé que para ustedes también ha significado un sacrificio y porque comparten mis tristezas y alegrías. Los amo.

A Fredy, mi mejor amigo, por brindarme su apoyo en cada detalle, por su paciencia, por comprenderme, animarme en los momentos difíciles e impulsarme constantemente a dar lo mejor como profesional y como persona. Gracias por darme un cariño tan honesto y por tranquilizarme cuando lo necesité.

A Karen, mi compañera de tesis quien Dios permitió y preparó de antemano a fin de que formáramos este equipo. Gracias Kary por tu tenacidad y por no perder el entusiasmo ni la visión, te deseo muchos éxitos personales y profesionales y que con el tiempo esta amistad siga madurando.

A nuestro asesor, 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.

Claudia Lorena Miguel Deras

INDICE

INTRODUCCIÓN	i
CAPITULO I	
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	
1.1. Planteamiento del problema.	1
1.2. Enunciado del problema.	5
1.3. Delimitación espacial, temporal y teórico-conceptual.	5
1.3.1. Delimitación Espacial.	5
1.3.2. Delimitación Temporal.	6
1.3.3. Delimitación Teórico-Conceptual.	6
1.4. Justificación de la investigación.	7
1.5. Objetivos.	9
1.5.1. Objetivo General.	9
1.5.2. Objetivos Específicos.	9
1.6. Sistema de Hipótesis.	10
1.6.1. Hipótesis General.	10
1.6.2. Hipótesis Específicas.	10
1.7. Métodos a utilizar.	10
1.8. Procedimientos de Ejecución.	12
CAPITULO II	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ÉTICA Y LA CORRUPCIÓN	
2.1. Evolución histórica de los conceptos de ética y corrupción	14
2.2. La ética y la corrupción en Oriente.	16
2.2.1. Lejano Oriente: China.	17
2.2.1.1. Ética y moral públicas según el taoísmo	18

2.2.1.2. Ética y moral públicas según el confucianismo	19
2.2.2. Medio Oriente: India	20
2.2.3. Cercano Oriente: Israel y Egipto	21
2.2.3.1. Egipto	21
2.2.3.2. Israel	23
2.3. La ética y la corrupción en Occidente.....	26
2.3.1. En la Antigüedad.	26
2.3.2. Edad Media.	28
2.3.3. Época Moderna	29
2.4. Ética y Corrupción en América.	31
2.4.1. Principios de la corrupción	32
2.4.2. Independencia.....	33
2.4.3. Corrupción en el nuevo milenio.	35
2.5. Ética y corrupción en El Salvador.....	38
2.5.1. Corrupción administrativa en El Salvador.....	38
2.5.2. Breve reseña histórica de legislación aplicada a la corrupción en El Salvador.	39

CAPITULO III

FUNDAMENTOS DOCTRINARIO Y CONCEPTUAL DE FUNCIÓN PÚBLICA, CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA E INSTITUCIONES Y ENTES AUXILIARES PARA LA PROMOCIÓN DEL DESEMPEÑO ÉTICO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

3.1. Función Pública	45
3.1.1. Definición.....	47
3.1.2. Características	49
3.1.3. Administración Pública	50
3.1.4. Servidores Públicos.....	53

3.1.4.1. Funcionario Público.....	54
3.1.4.2. Empleado Público	56
3.1.5. El Acto Administrativo.....	57
3.1.6. Ética Pública.....	64
3.2. La Corrupción Administrativa.....	66
3.2.1. Concepto	68
3.2.2. Causas que fomentan la corrupción	75
3.2.3. Factores que inciden en la corrupción administrativa.....	82
3.2.3.1. Factores de Radicación.....	82
3.2.3.2. Factores de Erradicación	88
3.3. Instituciones y entes auxiliares para la promoción del desempeño ético en la función pública.....	92
3.3.1. Tribunal de Ética Gubernamental.	92
3.3.1.1. Funciones y atribuciones.....	94
3.3.2. Comisiones de Ética Gubernamental.	95
3.3.3. Órgano Ejecutivo.....	96
3.3.3.1. Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República.....	96
3.3.4. Corte de Cuentas de la República.....	98

CAPITULO IV

ANÁLISIS JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL EN RELACIÓN AL COMBATE DE LA CORRUPCIÓN

4.1. Legislación Salvadoreña.....	106
4.1.1. Constitución de la República.	106
4.1.2. Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento.	111
4.1.3. Código Penal.....	123

4.1.4. Instrumentos Internacionales sobre ética y corrupción ratificados por El Salvador.....	128
4.1.4.1. Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.	128
4.1.4.2. Convención Interamericana contra la Corrupción.	130
4.1.4.3. XVII Cumbres de Presidentes, Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.	133
4.1.4.4. Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción.	135
4.1.4.5. Convenio de Cooperación Anti Corrupción entre el gobierno de la República de El Salvador y el gobierno de los Estados Unidos de América.	138
4.2. Derecho Internacional.....	140
4.2.1. Instrumentos Internacionales.	140
4.2.2. Códigos de Ética.	142
4.2.2.1. En Europa y Estados Unidos de América.	144
4.2.2.2. En América Latina.....	146
4.3. Estadísticas e identificación de casos de corrupción cometidos por servidores públicos en El Salvador durante el período 2009-2010.....	149

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones.	153
5.2. Recomendaciones.....	157

BIBLIOGRAFÍA 160

ANEXOS..... 168

INTRODUCCIÓN

La falta de desempeño ético en las administraciones públicas se ha convertido en tema de trascendencia internacional, llegando a ser actualmente uno de los objetos de estudio más difundidos por diversos sectores de las sociedades que lo experimentan. En El Salvador la normativa aplicable a aspectos de dicha materia no es nueva; sin embargo, desde hace poco más de cinco años ha experimentado modernización y especialización con la creación y aplicación de la Ley de Ética Gubernamental. La efectividad en la aplicación de esta ley ha sido cuestionada por no observarse mayores avances en el combate del problema de la corrupción, especialmente por la sucesión de casos de servidores públicos acusados de cometer actos de corrupción en los diferentes órganos e instituciones del Estado. Es por ello que con el presente trabajo de investigación se busca determinar los factores internos y externos que influyen en la efectividad de la aplicación de la expresada ley, abarcándose el tema de acuerdo al siguiente desarrollo.

El capítulo I incluye el planteamiento del problema y el diseño metodológico de la investigación, delimitando nuestro estudio al Órgano Ejecutivo, la Corte de Cuentas de la República y la Universidad de El Salvador, todos en el municipio de San Salvador, durante el período de enero de 2009 a diciembre de 2010; ofreciendo además los motivos y circunstancias que justificarán la realización de la investigación y los objetivos que pretenden alcanzarse con la misma; entre los cuales el principal está orientado a determinar la efectividad en la aplicación de la ley referida, teniendo en cuenta que se llevó a cabo una averiguación mixta por ser bibliográfica y de campo.

El capítulo II contiene el desarrollo histórico de los conceptos “ética” y “corrupción” según un estudio geográfico y cronológico de los mismos comenzando con Oriente, para el cual se tomaron en consideración cuatro países de referencia que son China, India, Egipto e Israel; luego Occidente, estudiándose desde la antigüedad, la edad media y la época moderna; seguido de la historia de ambos conceptos en América; culminando con las nociones de los mismos en la historia de El Salvador; incluyéndose, una breve reseña histórica sobre la evolución de la legislación aplicada a los actos de corrupción cometidos por servidores públicos en El Salvador, para tener una perspectiva global y nacional de la terminología a utilizar a lo largo de la investigación.

El capítulo III desarrolla los fundamentos doctrinarios y conceptuales de términos relacionados a la problemática en estudio, a la vez que se exponen las causas y factores asociados a la corrupción administrativa, ya sea para su permanencia o erradicación. Asimismo se exponen las instituciones y entes auxiliares de nuestro país, encargados de la promoción del desempeño ético en la función pública, entre los cuales se encuentran el Tribunal de Ética Gubernamental, la Sub-Secretaría de Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República y la Corte de Cuentas de la República.

El capítulo IV consiste en el análisis jurídico de la problemática, partiendo desde la legislación salvadoreña aplicable como la Constitución, la Ley de Ética Gubernamental y el Código Penal, hasta las convenciones, tratados y convenios ratificados por El Salvador en materia de corrupción; incluyendo, un estudio del aporte del derecho internacional al fenómeno por medio de distintos instrumentos y códigos de ética.

Finalmente, en el capítulo V se ofrecen las conclusiones producto de la investigación realizada y algunas recomendaciones aplicables a la problemática que pueden contribuir al mejor funcionamiento de los mecanismos de prevención y sanción de la corrupción administrativa para mejor aplicación de la Ley de Ética Gubernamental.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Planteamiento del problema.

Los actuales Estados democráticos, uno de los principales retos que enfrentan es la búsqueda de la transparencia, responsabilidad, imparcialidad, legalidad y capacidad de respuesta de cada uno de sus gobernantes, como base fundamental para un desempeño ético en la función pública; por lo que es importante el combate de la corrupción y la transparencia de cada uno de los actos realizados por los servidores públicos ya sean dentro de órganos o unidades del Estado o de sus instituciones autónomas para que éstos posean fuerza moral y ayuden a impulsar y fortalecer los valores, principios y atribuciones regidos por la Constitución e igualmente el cumplimiento de las leyes secundarias; así como la búsqueda de la justicia dentro de nuestra sociedad.

El aumento de corrupción dentro de los gobiernos es una preocupación social porque corrompe los sistemas, se realizan prácticas ilícitas e injustas que afectan a todos los ciudadanos y las preocupaciones se generan por una parte de la sociedad que posee conocimientos de la problemática y tienen participación ciudadana, otra parte tiene conocimiento de que existe corrupción pero sus posiciones son más pasivas ya que existe falta de participación en actividades de control y evaluación de los órganos fundamentales y demás instituciones del Estado, agregando que existen restricciones a la información.

En la lucha por evitar la corrupción o aquellos casos de dudosa actuación ética, la prevención es la mejor alternativa de solución ya que además de contribuir a la erradicación de la problemática, paralelamente conlleva otros beneficios como la economía de los recursos estatales destinados a tal fin y la consolidación del Estado como ente garantizador del bienestar social. En concordancia, los funcionarios y empleados públicos deben poseer un mínimo de sentido común de lo que se debe hacer y de lo que tienen que abstenerse, pero además de sentido común y conocimiento de la ley es importante agregar la existencia de una ley que consolide principios y un régimen sancionatorio acorde al incumplimiento. Por lo mismo debe establecerse exactamente qué acciones u omisiones por parte de los servidores públicos se consideran actos corruptivos. El problema de la corrupción esencialmente no es solo responsabilidad de las personas, si bien es cierto los actos de corrupción son cometidos por particulares y funcionarios, el problema también radica en los sistemas que permiten y hacen posible la práctica de la corrupción.

La dificultad no es que se produzcan hechos de corrupción, éstos siempre se van a producir si existen sistemas que permitan y promuevan la corrupción generalizada en nuestros gobiernos y sociedades y la existencia de esos sistemas no es algo casual sino por el contrario funcionan de manera estructurada que son manejados por individuos y grupos bien relacionados social, económica y políticamente, que usan el Estado como una fuente rica de enriquecimiento y de poder. El problema de la corrupción posee múltiples facetas y causas, que entre otras son de carácter económico, administrativo, de gestión, cultural, legal:

- De carácter económico, por los bajos salarios, las malas condiciones en que trabajan los empleados públicos es que se produce una

insatisfacción e inseguridad respecto a su futura estabilidad económica, provocando que las personas quienes debieran fungir como servidores del Estado en beneficio de la ciudadanía, pretendan auto garantizarse la seguridad y estabilidad que buscan, aún en contra de lo que disponen la ley y la ética.

- Administrativo, debido a la falta de modernización de un sistema administrativo obsoleto que en lugar de facilitar el acceso a los servicios del Estado, obstaculiza el mismo generando dos consecuencias: que los recursos estatales sean mal utilizados, e incluso, desviados y la implementación de mecanismos alternos, informales e ilegales que le permiten al interesado manipular el sistema a favor suyo.
- De gestión, por la ausencia de controles o la existencia de controles arcaicos que promueven la presencia de sistemas caracterizados por la ineficacia y la corrupción.
- Cultural, otra causa de la corrupción administrativa es la debilidad o ausencia de los valores éticos en la cultura organizacional e institucional. A menudo se argumenta que para cambiar la cultura institucional es necesario cambiar la cultura de la sociedad en general pero eso será un reto mucho mayor que podría tardar años en realizarse.
- Ciudadano, existe un problema con los ciudadanos que se puede enfocar en dos sentidos: el primero, en cuanto es necesaria la participación ciudadana en el rechazo y la denuncia de la corrupción; así como la participación de los mismos en la información sobre qué actuaciones se consideran corruptas y qué hacer al respecto; en segundo, es que los ciudadanos deben aprender a tener ellos mismos un código ético que les permita abstenerse de ser los reactivos de actos corruptos; es decir, no ser las personas que propicien o favorezcan que un servidor público realice actos de corrupción ya sea en su propio beneficio o de terceros.

- Legal, por la existencia de mecanismos débiles e ineficaces de aplicación de las leyes que permiten que ciertas acciones o comportamientos no puedan ser perseguidos y sancionados. Adicionalmente, influye el factor humano, pues la aplicación de la ley depende de la voluntad judicial y política para hacerlo y algunas veces sucede que hay voluntad política, pero no existe un sistema legal integral para hacer cumplir las leyes.

En El Salvador, actualmente la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento, presentan diferentes vacíos como la no regulación de la cooperación interinstitucional que debe existir entre el Tribunal de Ética Gubernamental, la Fiscalía General de la República y la Corte de Cuentas de la República; situación que obstaculiza el combate de la corrupción en los actos administrativos y que además propiciaron que el Tribunal de Ética Gubernamental presentara ante la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, un Anteproyecto de Reformas a la Ley de Ética Gubernamental, el cual fue aprobado por el pleno de la Asamblea en octubre de este año pero que ha sido devuelto con observaciones por el Presidente de la República. Con su posible entrada en vigencia en enero del próximo año, esta reforma a la ley pretende reforzar sus objetivos iniciales y proveer mayor libertad y practicidad al trabajo de dicho Tribunal, así como la implementación de una normativa ética rigurosa para los servidores públicos.

Al hacer una investigación del problema planteado es posible identificar las fallas de nuestra actual legislación ética y los mecanismos poco eficientes que se utilizan para el cumplimiento de la misma. Por ello es necesario realizar un estudio minucioso de la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento, para identificar los factores positivos y negativos que influyen

en su efectividad en la lucha contra la corrupción; valiéndonos asimismo de la realización de un estudio comparativo de las innovaciones y alcances que poseen otras legislaciones internacionales con cuyo ejemplo podemos beneficiarnos.

1.2. Enunciado del problema.

¿Qué factores contribuyen a la erradicación de la corrupción administrativa cometida por servidores públicos del Órgano Ejecutivo e Instituciones Autónomas en el municipio de San Salvador durante el período 2009-2010?

1.3. Delimitación espacial, temporal y teórico-conceptual.

Para la realización del trabajo, sobre “Los factores que contribuyen a la erradicación de la corrupción administrativa desde la perspectiva de la Ley de Ética Gubernamental”, los principales parámetros que sirvieron de base para delimitarlos fueron: el espacial, el temporal y el teórico-conceptual.

1.3.1. Delimitación Espacial.

Se ha tomado como objeto de estudio el Órgano Ejecutivo, a través de la Sub-Secretaría de Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República; además de dos instituciones autónomas que son: Corte de Cuentas de la República y la Universidad de El Salvador, considerándose únicamente las actuaciones llevadas a cabo por dicho Órgano e Instituciones Autónomas en el área geográfica que comprende el municipio de San Salvador.

1.3.2. Delimitación Temporal.

El espacio de tiempo determinado se ubica en el período de enero de 2009 hasta diciembre de 2010, considerándose éste un margen de tiempo prudencial en donde pueden contemplarse los alcances y la efectividad o no de la aplicación de la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento en los entes señalados; tomando en cuenta las reformas propuestas para dicha ley y los momentos en que éstas se han suscitado.

1.3.3. Delimitación Teórico-Conceptual.

Se abarcan términos y conceptos históricos, sociales y jurídicos directamente relacionados con el enunciado que permiten una mejor comprensión del tema. En adición a lo anterior, la problemática objeto de estudio se trata en atención a lo prescrito en la Constitución, la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento, normas concernientes al Derecho Constitucional y Administrativo; así como a Convenios ratificados por El Salvador y el Derecho Comparado. De ahí, que en consideración a los alcances y temática ya destacados, es coherente establecer las siguientes preguntas que han servido de lineamientos estratégicos para abordar la investigación:

- ¿Cuál es el origen de la corrupción?
- ¿Qué factores motivan la corrupción en los servidores públicos: los vacíos legales u otros factores?
- ¿Qué mecanismos se utilizan en el combate a la corrupción cometida por servidores públicos y cuál es su efectividad?
- ¿Es efectiva la aplicación de la Ley de Ética Gubernamental respecto al combate a la corrupción administrativa o debe reformarse?
- ¿Qué grado de uniformidad legislativa existe en El Salvador respecto del combate a la corrupción de servidores públicos?

- ¿Cuál es la función, atribuciones y desempeño del Tribunal de Ética Gubernamental?
- ¿Cuál ha sido el porcentaje de corrupción cometida por servidores públicos en el municipio de San Salvador durante los años 2009 y 2010?
- ¿Cuál es la actitud de la sociedad salvadoreña frente al combate de la corrupción, la rechaza o la promueve?
- ¿En qué medida son afectados los particulares por la aplicación de la Ley de Ética Gubernamental a los servidores públicos?

La respuesta a cada uno de los anteriores cuestionamientos se desarrolla a lo largo de esta tesis, aunque no constituyen una teoría definitiva, sino más bien una guía propositiva para la solución del problema.

1.4. Justificación de la investigación.

La problemática investigada consiste en el análisis del tema “Los factores que contribuyen a la erradicación de la corrupción administrativa desde la perspectiva de la Ley de Ética Gubernamental” y la importancia de realizar este estudio se justifica en base a las siguientes consideraciones:

La corrupción en la historia de El Salvador al igual que los demás países de la región latinoamericana es preocupante, ya que a través de los años este problema se ha vuelto complejo porque se ha transformado en una problemática social, debido a que los recursos no son utilizados para el desarrollo de nuestros pueblos y nos estancan como región; los gobiernos ante esta dificultad, han decidido crear leyes para combatirla, por lo que tiene que ser abordada de una forma más profunda, directa y sobre todo con voluntad política que sea verdadera para erradicarla en su totalidad.

El gobierno salvadoreño reflexionó que era necesaria la emisión de una ley que permitiera el combate de la corrupción a través del establecimiento de deberes y prohibiciones éticas que sirvieran como marco de conducta de los servidores públicos; así como la instauración de sanciones al cometer actos que violen los deberes y prohibiciones.

En consecuencia se creó la Ley de Ética Gubernamental en el año 2006 con su respectivo Reglamento en mayo de 2008. La ley, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, representó un cuerpo normativo acertado y oportuno para la realidad que enfrentaba el país, brindaba homogeneidad con los acuerdos internacionales firmados por El Salvador para el combate de la corrupción y sobre todo reflejaba mucho potencial para que funcionara eficazmente.

Según la observación general, actualmente la Ley de Ética Gubernamental ha sido cuestionada sobre su falta de eficacia y la manera inadecuada en que se desempeña el Tribunal de Ética Gubernamental. Esta problemática se debe a los diferentes vacíos legales que posee dicha ley y la falta de atribuciones de que carece el Tribunal.

La trascendencia del presente trabajo consiste en hacer un estudio y análisis de la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento y profundizar en aquellas funciones que posee para el combate y prevención de la corrupción administrativa y así poder verificar el grado de eficacia de las disposiciones plasmadas en la ley y de sus actuales procedimientos administrativos.

Dentro de nuestros objetivos principales se busca establecer un análisis jurídico de dichas normativas con enfoque eficiente que permita

determinar la vigencia de sus disposiciones y puntualizar las deficiencias que posee. Este estudio es de suma importancia en el sentido de optimizar los beneficios de la presente ley y buscar alternativas que permitan superar las limitantes que posee, para que pueda llegar a ser un cuerpo normativo integral en el combate y prevención de la corrupción administrativa.

1.5. Objetivos.

Para cumplir con nuestras expectativas acerca del tema, se plantearon los siguientes objetivos:

1.5.1. Objetivo General.

Determinar el grado de efectividad en la aplicación de la Ley de Ética Gubernamental en el combate a la corrupción cometida por servidores públicos en el municipio de San Salvador.

1.5.2. Objetivos Específicos.

- Realizar un estudio histórico y social de los factores que motivan la corrupción en El Salvador.
- Analizar la diversidad y alcance de legislación nacional e internacional aplicable a los servidores públicos en los casos de corrupción.
- Puntualizar en las atribuciones y desempeño del Tribunal de Ética Gubernamental como entidad de mayor jerarquía que conoce del desempeño ético en la administración pública.
- Proporcionar estadísticas sobre el porcentaje de corrupción en el país y percepción ciudadana sobre el tema, en base a datos oficiales y encuestas.

1.6. Sistema de Hipótesis.

A lo largo de la investigación se formularon las siguientes hipótesis:

1.6.1. Hipótesis General.

La corrupción administrativa está relacionada con la inefectiva aplicación de la ley, en el sentido de que a menor aplicación de la ley, mayor grado de corrupción administrativa.

1.6.2. Hipótesis Específicas.

- ▀ Cuanto mayor es la crisis de valores en la sociedad, mayor es el grado de corrupción cometida en organismos estatales.
- ▀ La falta de sanción a los particulares que propician la corrupción administrativa, le resta efectividad al combate de la misma.
- ▀ El insuficiente trabajo conjunto por parte de las instituciones gubernamentales que luchan por la transparencia administrativa, favorece el aumento de la corrupción.

1.7. Métodos a utilizar.

La población objeto de estudio se constituye por los servidores públicos que laboran en el Órgano Ejecutivo, a través de la Sub-Secretaría de Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República; asimismo, son objeto de estudio dos instituciones autónomas: Corte de Cuentas de la República y Universidad de El Salvador, delimitándose las actuaciones realizadas por dicho Órgano e Instituciones Autónomas en el municipio de San Salvador.

El estudio se realiza cubriendo tres niveles de conocimiento: científico descriptivo, explicativo y predicativo por las razones siguientes:

- a) El nivel científico descriptivo se cubre al plantear los aspectos generales o externos del tema a investigar que para el caso es el derecho internacional y las doctrinas que lo sustentan así como también el derecho nacional.
- b) El nivel explicativo comprende la identificación de las causas o factores que inciden en el combate de la corrupción y de las doctrinas que lo apoyan y posterior postulación de las hipótesis para el desarrollo de las preguntas e identificar las posibles respuestas a este problema, para lograr el desarrollo de la temática a investigar.
- c) El nivel descriptivo se desarrolla al señalar las recomendaciones o medidas para la solución del problema investigado; posteriormente se obtienen las conclusiones específicas.

En la presente investigación se implementan los métodos generales siguientes:

- Análisis y Síntesis
- Inducción
- Deducción
- Dialéctica

Estos métodos de investigación se utilizaron para el análisis propio del problema planteado, así como para esclarecer elementos propios del problema como factores e incidencias. Otros aportes para la investigación fueron la búsqueda de opiniones de diferentes autores que previamente han hecho un estudio de la problemática. También se usan métodos específicos como la investigación bibliográfica, documental, entrevistas y estadísticas.

En la investigación se utiliza la técnica de la investigación documental y el muestreo no probabilístico intencional o selectivo (conocido como entrevista a informantes claves), y como instrumentos se aplica la ficha de trabajo, el trabajo con el fichero y el cuestionario.

1.8. Procedimientos de Ejecución.

La selección del tema, como primer paso para la realización de la investigación, ha ayudado a plasmar y determinar la problemática objeto de estudio. Al formular el planteamiento del problema, se ha establecido la base que determina la delimitación temporal, espacial, y teórico-conceptual de la investigación. Seguidamente, la justificación del tema ha permitido esclarecer y desarrollar el por qué de esta investigación, facilitando el entendimiento sobre la necesidad de indagar los factores que contribuyen a la erradicación de la corrupción administrativa en base a la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento.

La formulación de los objetivos, tanto generales como específicos, determina lo que se ha pretendido obtener al final de la investigación y el examen de todos los aspectos y eventualidades que inciden en la prolongación o erradicación de la problemática.

Las hipótesis postuladas ayudaron a crear supuestos con posibles explicaciones y respuestas a la problemática, sirviendo a la vez como directrices para el desarrollo lógico de la investigación y proyectando la contestación de las preguntas enunciadas por medio de entrevistas a funcionarios y empleados públicos, personas dentro del ámbito jurídico y posibles particulares afectados por la corrupción.

Los instrumentos y métodos utilizados han sido desarrollados a partir de una población muestra y unidades de análisis como sujetos de estudio, de los cuales se ha recopilado la información pertinente. Finalmente, los resultados obtenidos han sido interpretados mediante análisis de datos y tabulados en cuadros y gráficas para una mejor comprensión de los mismos, logrando extraer las conclusiones y recomendaciones incluidas al final de esta tesis.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ÉTICA Y LA CORRUPCIÓN

2.1. Evolución histórica de los conceptos de ética y corrupción

La palabra “ética”, etimológicamente se deriva del griego *ethika* que a la vez tiene su raíz en el vocablo *ethos* que significa “carácter, comportamiento o costumbre”. Tal conceptualización bien podría confundirse con la moral; sin embargo, es posible hacer distinción entre ambos términos.

En primer lugar, se entiende por *Ética* la ciencia de la moral¹, aquella parte de la filosofía que trata de la valoración moral de los actos humanos.² Partiendo de esta definición es necesario detenernos a considerar la interrelación entre ética y moral, al menos en cuanto a definición. Así, se advierte que el concepto *Moral* proviene del latín “mores” que significa costumbres y se entiende por ella la forma de la conciencia social en que se reflejan y se fijan las cualidades éticas de la realidad social. Constituye un conjunto de reglas, de normas de convivencia y de conducta humana que determinan las obligaciones de los hombres, sus relaciones entre sí y con la sociedad.³ En otras palabras, es la parte de la filosofía que enseña las reglas que deben gobernar la actividad libre del hombre.⁴ Por tanto, entenderemos la ética como la parte abstracta o teórica y la moral como la parte práctica del comportamiento humano.

El aparecimiento de la ética generalmente se atribuye a la formación de la sociedad esclavista (especialmente la griega), infiriendo que la moral se

¹ Rosental, M. M. y otro. “Diccionario Filosófico”. Ediciones Tecolut, 1971. Pág. 159

² García-Pelayo y Gross, Ramón. “Diccionario Manual Ilustrado-Enciclopédico”. Ediciones Larousse, décima edición. México, 1998. Pág. 329.

³ Rosental, Op. Cit. Pág. 324.

⁴ García-Pelayo y Gross, Op. Cit. Pág. 569.

manifestó con anterioridad, en la comunidad primitiva⁵, en virtud de que la moral está referida al comportamiento socialmente aceptable. Cual sea su origen, hoy en día se clasifica la ética de diferentes maneras: ética aprobativa, autónoma y heterónoma, evolutiva y teológica. Sin embargo, pese a los logros alcanzados con la profundización en el conocimiento de la ética, nos encontramos limitados frente a la constante inobservancia de su uso en la administración pública, lo que consecuentemente se traduce en corrupción, tal como veremos más adelante.

Por otro lado, el término “corrupción” inicialmente tiene su raíz etimológica en el latín *rumpere* que significa “romper, dividir, quebrar, quebrantar, violar, anular”⁶; luego, del mismo se derivó el término *corrumpere* que significa “alteración, desunión, descomposición, depravación”⁷. Este concepto ha sido conocido con diversas expresiones en cada país y cultura. Por ejemplo: los romanos le llamaron *Crimen Repetundarum*, los ingleses le denominaron *Bribery*, los españoles lo nombraron *Cohecho*, los portugueses lo designaron como *Peita suborno* y los italianos se refirieron al mismo como *Baratería*.

Para Ramón García-Pelayo y Gross⁸, la corrupción es un “vicio introducido en las cosas no materiales”. En sentido amplio, la expresión “corrupción administrativa” comprende aquellas actitudes del funcionario que se aparta de los intereses generales y que, sin la existencia de otras personas que se beneficien de su conducta, no se comporta con rectitud,

⁵ Rosental, Op. Cit. Pág. 159

⁶ “Enciclopedia Jurídica Omeba”, Tomo IV. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1956. Pág. 937.

⁷ Real Academia Española: “Diccionario de la Lengua Española”. Talleres Espasa-Calpe, Decimosexta edición. Madrid, 1936. Pág. 359.

⁸ García-Pelayo y Gross, Op. Cit. Pág. 209.

honradez y transparencia.⁹ Sin embargo, la transparencia, honradez y rectitud de los actos administrativos, generalmente son asociadas al ámbito económico; cuando en realidad la corrupción se refiere a todos los aspectos de dichos actos que conlleven a un uso inadecuado del poder y recursos del Estado, en beneficio de un grupo reducido o de una sola persona y en detrimento de la mayoría, independientemente del grado de afectación. Más aún, si bien es cierto antes se entendía por corrupción la realización de ciertos actos de quienes estando revestidos de autoridad pública, sucumbían a la seducción (incluyendo a quienes trataban de corromperlos), confundiendo con el soborno y el cohecho, hoy en día la corrupción equivale a “destruir los sentimientos morales de los seres humanos”,¹⁰ con lo que el campo de aplicación del concepto se amplía.

Siguiendo esta línea de pensamiento, se observa que el surgimiento del problema de la corrupción en la administración pública no se debe a la sociedad moderna, mucho menos es exclusivo de El Salvador; más bien es un problema de carácter histórico vinculado al poder, ya sea político o económico; por lo que el estudio del mismo nos remite a valoraciones filosóficas y sociales que han ido manifestándose a lo largo del tiempo y que hoy nos permiten una mayor comprensión del fenómeno, proporcionando a la vez importantes aportes para la prevención y combate de dicha problemática.

2.2. La ética y la corrupción en Oriente.

El continente asiático ha sido considerado por muchos el poseedor de las culturas más antiguas; además, la filosofía antigua griega se formó sobre

⁹ González Pérez, Jesús. “Corrupción, Ética y Moral en las Administraciones Públicas”. Editorial Aranzadi, primera edición. España, 2006. Pág. 61.

¹⁰ Cabanellas de Torres, Guillermo. “Diccionario Jurídico Elemental”, Nueva edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Editorial Heliasta S. R. L., décima edición. 1993.

la base de los rudimentos de astronomía, matemática, física y otras ciencias que llegaron a las ciudades griegas desde el Oriente; es por ello que conviene estudiar las distintas valoraciones filosóficas de la ética y la corrupción, tomando como punto de partida el lejano Oriente hasta llegar a Occidente; puntualizando finalmente sobre el desarrollo de dichos conceptos en la historia de El Salvador.

2.2.1. Lejano Oriente: China

Con una larga tradición histórica, hacia los siglos VIII-V a C, ya se había difundido ampliamente su doctrina sobre las *cinco fuerzas ciegas* o primeros elementos de la naturaleza (agua, fuego, metal, madera y tierra); pero existía otra clasificación de los *primeros fundamentos* plasmada en el “Libro de las Transmutaciones”,¹¹ el cual al principio sólo contenía predicciones, pero que más tarde recibió interpretación filosófica e influyó mucho en el posterior desarrollo de la filosofía china. Paralelamente, se fueron desarrollando los principios capitales de la doctrina sobre las fuerzas opuestas y recíprocamente ligadas, el *yang* y el *yin*, como símbolos de luz y tinieblas, de positivo y negativo, masculino y femenino en la naturaleza.

Las principales escuelas filosóficas chinas surgieron entre los siglos V-III a C, con un profundo interés por la filosofía por parte de los adeptos al *taoísmo*¹²; fue en este período que alcanzaron amplia resonancia las

¹¹ El “I Ching”, Libro de las Mutaciones o Libro de los Cambios, contiene la recopilación de la antigua filosofía china que hizo Lao Tsé, considerado el fundador del taoísmo y cuyas ideas se exponen en “Tao Te King” (Libro sobre el Camino y la Virtud). [Fuentes: Ribera, Ricardo. “Ensayos de filosofía política y social”. UCA Editores, 1ª edición. San Salvador, 2008. Pág. 19; y Rosental, Op. Cit. Pág. 447].

¹² Doctrina sobre el “tao” (camino) surgida en los siglos VI-V a C, que se manifestaba contra el dominio y la opresión, exhortando a volver a la primitiva vida en común. Para Yan Chu, uno de sus mayores representantes, la observación de las leyes naturales (tao) de la vida, conduce al hombre a “conservar su naturaleza en su integridad”. Debe diferenciarse entre el taoísmo como doctrina religiosa y la filosofía taoísta. [Fuente: Rosental, Op. Cit. Pág. 448].

doctrinas ético-políticas de Kong-Fuzi (el maestro Kong, nombre traducido por los jesuitas como *Confucio*), más tarde desarrolladas por Mencio (Meng-tsé o Menzi); siendo éste el siglo de oro de la filosofía china. En el campo de la ética y la moral, la atención se centró en la teoría de la esencia del hombre y de las ideas de Confucio se derivaron las concepciones de Mencio sobre la bondad innata de la naturaleza humana y las de Siun-tsé (Xun Tse o Xunzi) sobre la maldad innata de la misma.

Entre los siglos III a C y III d C se fueron perfilando corrientes religiosas tanto en el *taoísmo* como en el *confucianismo*, siendo éstas las dos líneas filosóficas principales de la antigua China en las que se enfatizará más adelante. De los siglos I-X, el *budismo*¹³ penetró en China hasta llegar a ser la doctrina más difundida; sin embargo, el idealismo de esta doctrina fue ampliamente atacado por el taoísmo y confucianismo.

2.2.1.1. Ética y moral públicas según el taoísmo

Su dialéctica se concentra en el símbolo del yin y el yang los cuales representan los dos principios contrarios que rigen todo lo que existe. Aplicado a la política, y por extensión a la administración pública, también hay dos principios básicos: *wen* (la suavidad, el convencimiento, el acuerdo, el consenso, el arte de la diplomacia) y *wu* (el uso de la fuerza, el sometimiento y el terror). Para esta doctrina es importante que los gobernantes entiendan el camino y se dobleguen a él, pero el taoísmo no se interesa realmente en la política, sino más bien aconseja apartarse de su práctica y no esperar mucho del gobierno. Su secreto es la buena vida y la *rectitud moral*.

¹³ Doctrina religiosa fundada en la India en el siglo VI a C, por Siddharta Gotama llamado Buda (el iluminado) la cual exalta la eliminación de los sufrimientos a través de la renuncia a todos los deseos hasta llegar a la "suprema iluminación", el nirvana. [Fuente: Rosental, Op. Cit. Pág. 51].

2.2.1.2. Ética y moral públicas según el confucianismo

Confucio inspiró toda una reforma estatal al sistematizar las tradiciones y enseñanzas del pasado, basándose en las lecciones aprendidas al observar la historia de China. Las enseñanzas del confucianismo son lecciones de la práctica ética. Persigue la armonía social como condición de todo progreso; este orden social necesariamente requiere que cada uno cumpla su función. La enseñanza más importante que podemos destacar de esta doctrina es que la base de todo es la educación, ya que sus lecciones se dirigen tanto a los gobernantes como al pueblo. La educación del gobernante y de sus funcionarios es imprescindible para que puedan pensar por su propia cuenta y generar en los mismos la capacidad de tomar decisiones. En el pensamiento de Confucio, todo aquel que debiera ocupar un cargo público, debía dedicarse al estudio y quien fuese estudioso debía ocupar un cargo público cuando no se dedicase al estudio. Fruto de ello es que en China, durante dos mil años ha habido más maestros que en ningún otro lugar del mundo y todos han sido confucianos.¹⁴

Los postulados básicos de las enseñanzas de Confucio son:

- La estabilidad social se basa en las relaciones jerárquicas entre las personas, de acuerdo a los siguientes principios: 1) la subordinación de los súbditos al gobernante, 2) de los hijos a los padres, 3) de la esposa al marido, 4) del hermano menor al mayor y 5) la amistad entre amigos (ésta es la única clasificación horizontal).
- La familia es el prototipo de todas las organizaciones sociales, ya que el gobernante debe comportarse como un buen padre con sus súbditos, amoroso pero exigente.

¹⁴ Folch, D. La Construcción de China. Península, Barcelona, 2002. Pág. 161.

- La conducta virtuosa para con los demás consiste en dar a otros el mismo trato que nos gustaría que nos dieran.
- Las virtudes referentes a la existencia del individuo incluyen tratar de adquirir habilidades y conocimientos, trabajar arduamente y no gastar más de lo necesario, así como tener paciencia y ser perseverante. La bondad se puede enseñar y aprender.

2.2.2. Medio Oriente: India

Siendo una de las civilizaciones humanas más antiguas, su tradición milenaria se remonta a los siglos XV-X a C. Respecto a China, su organización es diametralmente opuesta en el sentido que la legitimación del poder se asienta en la sociedad misma, mientras que en el caso de China el poder se centraliza en el Estado.

La organización social hindú se clasifica en castas,¹⁵ lo cual es difícil de comprender a partir de los valores y tradiciones occidentales, pues parece éticamente inaceptable una división social tan desigual e injusta; sin embargo, para los hindús es perfectamente correcto pues desde muy corta edad se les educa sobre su ubicación en la sociedad de acuerdo a los valores de su propia casta. Al grupo más desposeído se les llama los “intocables”, mientras que la élite está constituida por los rajás, los maharajás y sus cortesanos. En esta organización no existe movilidad social y la única posibilidad de librarse de la posición es morir para luego reencarnar como animal u otro ser humano, con la esperanza de haber obrado bien y recibir

¹⁵ Sistema introducido por los conquistadores arios alrededor de 1500 a C, que inicialmente consistía sólo en dos castas superiores (sacerdotes y guerreros), dos castas inferiores (nativos y campesinos – grupo mayoritario) y una intermedia de comerciantes y artesanos. Lo particular de este modelo es su sistematización ya que de su primitivo origen pasó a configurarse como un complejo sistema que actualmente se compone de más de cuarenta castas con numerosas sub castas a su interior. [Fuente: Ribera, Óp. Cit. Pág. 12].

como recompensa el pertenecer a una casta superior. Dado que este sistema está muy arraigado desde hace siglos, es muy conveniente para las clases dominantes como los *brahmanes*¹⁶ que justifican sus privilegios por haberlos ganado en “vidas anteriores”, aprovechándose así de la creencia filosófico-religiosa de un pueblo que legitima el poder por el deseo de ser gobernados por los más sabios y los más santos (parecido al sueño platónico del gobierno de los filósofos).

Para Ribero, el éxito de este sistema se debe a: “el poder de la ideología, de una cultura en la que predominan las tradiciones”,¹⁷ alegando también que aunque critiquemos el carácter despótico de tales civilizaciones, no se puede negar el valor de la seguridad ciudadana, militar y alimentaria que dichos sistemas ofrecen; aun si para ello deben sacrificarse ciertos aspectos de la libertad de los individuos.

2.2.3. Cercano Oriente: Israel y Egipto

2.2.3.1. Egipto

Aunque política y geográficamente hoy en día Egipto pertenece al noroeste de África, históricamente su progreso y filosofía han estado vinculados a las culturas asiáticas, clasificándosele dentro de las mismas. El primer desarrollo de la civilización en Egipto y Mesopotamia era muy semejante al que los españoles encontraron en México y Perú.¹⁸ En Egipto, gobernaba un rey “divino”, con poderes despóticos, que poseía toda la tierra.

¹⁶ Casta superior. Son los únicos que pueden estudiar escritos antiguos en sánscrito (idioma de los dioses), sólo ellos pueden comprender los libros sagrados. Clase sacerdotal que también cumple funciones intelectuales y científicas. [Fuente: Ribera, Óp. Cit. Pág. 14].

¹⁷ Ribera, Óp. Cit. Pág. 12.

¹⁸ Rusell, Bertrand. “Historia de la Filosofía. Historia de la Filosofía Occidental, la Sabiduría de Occidente”. Edición española, 1973. Pág. 28.

Su religión era politeísta, teniendo un dios supremo con quien el rey poseía una relación especialmente íntima. Existía una aristocracia militar y otra sacerdotal; esta última, a menudo fue capaz de usurpar la potestad del rey si éste era débil o estaba comprometido con una guerra difícil. Mediante la relación con el gobierno, los dioses también se mantenían asociados con la moralidad, ya que los legisladores recibían sus leyes directamente de una divinidad, cualquier transgresión era considerada una *impiedad*; ejemplo de ello es el famoso Código Hammurabi,¹⁹ el cual el rey afirmaba que le había sido entregado por Marduk.²⁰ Es así que la religión y moralidad egipcia fueron vinculándose más durante la antigüedad.

Como breve mención, la religión babilónica se ocupaba más de la prosperidad en este mundo, en comparación a los egipcios que procuraban la felicidad en la otra vida, ya que estos últimos creían firmemente que las almas de los muertos descendían al mundo inferior para ser juzgados por el dios Osiris²¹ según el género de vida tenido en la tierra; pensaban que al final el alma retornaba al cuerpo, lo que explica su obsesión por la momificación y el esmero en la construcción de tumbas con forma de pirámides. De hecho, el propietario de la tumba se sentía impulsado a expresar su moral para asegurar su vida posterior; un ejemplo de ello son las inscripciones de Meni,

¹⁹ Código legal más antiguo conocido hasta la fecha, que esencialmente se basa en la Ley del Talión (“ojo por ojo, diente por diente”), fue denominado así por el sexto rey babilónico de estirpe amorrea, quien le prestó su nombre: Hammurabi (también Hammu-rapi o Khammurabi de aprox. 2067-2025 a C.) el cual lo redactó y posteriormente su escrito sirvió de base al Derecho Romano. [Fuente: *Ibídem*].

²⁰ Dios supremo de Babilonia durante el reinado de Hammurabi. [Fuente: Enciclopedia en línea “Wikipedia”. Artículo electrónico “Código de Hammurabi”. Dirección: <http://es.m.wikipedia.org/wiki>. Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2011].

²¹ Asir o Usir en lengua egipcia, es el dios de la resurrección, símbolo de la fertilidad y regeneración del Nilo; es el dios de la vegetación y la agricultura. Preside el tribunal del juicio de los difuntos en la mitología egipcia, se le representa casi siempre momificado. El mito de su existencia, introdujo en la religión las nuevas ideas del bien y el mal, ya que según la mitología fue asesinado por su hermano y resucitado por su esposa lográndose así el triunfo del bien sobre el mal. [Fuente: *Ibídem*].

un oficial de la VI dinastía quien incluyó la noción de que: “si alguien dañaba su tumba y sus inscripciones, sería el dios el que lo juzgará, no él”.²²

Su filosofía predominantemente teológica consistía en la creencia de que las acciones realizadas en la tierra, recibirían premio o castigo, reflexionando sobre el orden cósmico, siendo el rey el intermediario entre los dioses y los hombres, pues debía mantener el *maat*²³ y ofrendarlo a los dioses para que el orden persistiera, proveyendo a la vez ciertas regulaciones de conducta según las cuales los hombres debían comportarse en sociedad, basándose en una serie de valores con trasfondo religioso. En palabras de Alejandra Cersósimo: “la realeza era el modelo de conducta para todos y algunos aspectos de la moralidad del rey debían ser emulados por la élite”.²⁴

2.2.3.2. Israel

La historia del pueblo de Israel²⁵ puede rastrearse hasta los inicios de la raza humana con Adán y Eva, según la Biblia; aunque secularmente se le designa como un pueblo semítico monoteísta que conquistó y habitó Palestina. Las fuentes de su filosofía son el Antiguo Testamento y el Talmud,²⁶ principalmente los Diez Mandamientos que constituyen la base normativa sobre la cual se asienta toda creencia y práctica judía.

²² Cersósimo, Alejandra. “Notas preliminares para el estudio de los conceptos de ética y moral en el Antiguo Egipto”. Ensayo electrónico, diciembre de 2002. Página: Transoxiana, Journal de Estudios Orientales. Dirección: <http://www.transoxiana.org/0105/etica.html>. Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2011.

²³ Verdad, justicia o rectitud.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Llamado también pueblo hebreo o judío.

²⁶ Complejo sistema escolástico de comentarios al Antiguo Testamento. Colección de tradiciones judaicas de la Ley de Moisés.

Moisés ha sido el hombre más grande que la historia hebrea recuerda como profeta, poeta, historiador, legislador, libertador y ordenador. Su código muestra una sabiduría superior, tanto por su elevada connotación política, como por las particularidades domésticas, con el propósito de conservar la nación, elevar y purificar la moral. Sin embargo, es innegable la estrecha relación entre el ámbito ético-moral y jurídico con el religioso; al respecto, Sir H. Sumner Maine expresa que no hay ningún sistema de derecho escrito, desde China hasta Perú, que en el momento que surge por primera vez, no esté vinculado al ritualismo y preceptos religiosos.²⁷

Los conceptos “ética y moral” no se registran literalmente en la Biblia, pero adquieren denominaciones como “lo bueno, lo justo o lo recto” y lo contrario de ello es pecado. Sin embargo, llama la atención que el concepto “corrupción” y derivaciones del mismo sí se mencionen. Ejemplo de ello es el caso de Daniel, un profeta judío que alcanzó un alto rango dentro de la esfera política cuando Israel pasó del dominio Babilónico al Medo-Persa; la Biblia cuenta que otros funcionarios le tenían envidia y procuraron poner a prueba su conducta: “Entonces los funcionarios y sátrapas buscaron un motivo para acusar a Daniel con respecto a los asuntos del reino; pero no pudieron encontrar ningún motivo de acusación ni evidencia alguna de *corrupción*, por cuanto él era fiel, y ninguna negligencia ni *corrupción* podía hallarse en él”.²⁸ Sea tomado como verídico o ficticio dicho relato, es indudable la marcada connotación ética y moral del mismo y la aclamación judía por gobernantes justos que “hagan el bien” y obren con sabiduría como producto de su temor a Dios. Por orden divina, una conducta contraria

²⁷ Maine, Sir H. Sumner. “El Antiguo Derecho y la Costumbre Primitiva”. Biblioteca de Jurisprudencia, Filosofía e Historia. Madrid, año desconocido. Pág. 11.

²⁸ Autores Varios. “Santa Biblia”, libro de Daniel capítulo 6 versículo 4; versión: La Biblia de Las Américas. Editorial Fundación para The Lockman Foundation. La Habra, California, 1986. Pág. 1166.

generalmente era castigada con la muerte, ya fuera de manera sobrenatural o a manos del pueblo como en el caso de Acán.²⁹

En resumidas cuentas, aunque la legislación judía se componía de un complejo sistema que abarcaba cada aspecto de la vida cotidiana, puede afirmarse que la ética pública tanto en su aspecto administrativo, político y militar como económico, dependía de los preceptos de Dios quien dirigía a los gobernantes y exigía de ellos total fidelidad y sumisión, utilizando a menudo profetas para comunicar *Su Voluntad*.

Con el apareamiento de Cristo se da una división entre los judíos que lo creyeron como el Mesías prometido y los que lo rechazaron (hasta el día de hoy), propiciándose el fraccionamiento entre judíos y cristianos, alegando ambos tener el mismo origen, pero basándose los primeros únicamente en las enseñanzas del Antiguo Testamento bíblico y los segundos en toda la Biblia, especialmente en las enseñanzas de Jesús, llamado *el Maestro* y *el Hijo de Dios*, quien revolucionó los preceptos éticos y morales del pueblo judío al abolir la Ley del Tali3n: “O3steis que fue dicho: Ojo por ojo, y diente por diente; pero Yo os digo: No resist3is al malvado; m3s bien, al que te golpea en la mejilla derecha, vu3lvele tambi3n la otra. O3steis que fue dicho: Amar3s a tu pr3jimo y aborrecer3s a tu enemigo; pero Yo os digo: Amad a vuestros enemigos y orad por los que os persiguen; para que se3is hijos de vuestro Padre que est3 en los cielos, que hace salir su sol sobre malos y buenos, y hace llover sobre justos e injustos.”³⁰

²⁹ Oficial del ej3rcito liderado por Josu3, quien viol3 una prohibici3n (que ten3a sentido de sacrificio) y rob3 oro, plata y vestidos finos como producto de la conquista de una ciudad; como castigo, Ac3n con su familia y sus posesiones fueron llevados al valle de Acor donde fueron lapidados y cremados [Fuente: Autores Varios, 3p. Cit. (Josu3 7) P3g. 300].

³⁰ Autores Varios, 3p. Cit. (Mateo 5:38-45) P3g. 1261.

2.3. La ética y la corrupción en Occidente.

2.3.1. En la Antigüedad.

Comenzando con la polis de Atenas en el siglo V a C, encontramos que los griegos inventaron la democracia y un nuevo tipo de pensamiento que hoy denominamos “filosófico”³¹, basado en la vida de la ciudad-estado griega donde a los dioses se les caracterizaba con comportamientos peores que los humanos, por lo que la ética debía buscarse al margen de la religión. Es en esta misma ciudad, considerada cuna del apogeo filosófico y de las más civilizadas ideas, que sucedió el caso de Demóstenes, un político ateneo a quien se le acusó de malversación de caudales públicos y se le declaró culpable de aceptar sobornos, y a quien probablemente se le haya aplicado la Ley del Ostracismo.³²

Siguiendo la historia de la filosofía griega, el método socrático alentaba a los jóvenes de la época a cuestionar todas las reglas morales habituales, incluyendo la moralidad convencional del Estado. Según este método, se concibe la moralidad como una especie de autodescubrimiento, en donde el individuo, una vez sepa lo que está bien, nunca más oírará mal. Su ética era racionalista, argumentando que las malas acciones únicamente se deben a la ignorancia y que no hay nadie que sea malo por su propia voluntad. Pero este razonamiento no explica por qué motivo una persona que sabe que lo que hace está mal, decide seguir obrando de esa manera.

³¹ Robinson, Dave y otro. “Ética para todos”. Traducción de Pablo Hermida Lazcano. España, 2005, Pág. 27.

³² Procedimiento político para sancionar que consistía en desterrar temporalmente a un ciudadano considerado peligroso para el bienestar público [Fuente: Alberto Hernández, Deisy Elizabeth y otra. “Cumplimiento de los propósitos de la Convención Interamericana Contra La Corrupción y su adecuación a la Legislación Penal Salvadoreña”. Tesis de Graduación para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas. Universidad de El Salvador, San Salvador, 2006. Pág. 8].

Para Platón, el más célebre discípulo de Sócrates, la *democracia* era un sistema caótico en el cual gobernaba una gran cantidad de gente violenta e ignorante que era fácilmente *manejada por políticos corruptos*. En su razonamiento, los gobernantes debían ser aquellos hombres que han alcanzado el conocimiento infalible y perfecto, presuponiendo que la moralidad del individuo y la moralidad del Estado son lo mismo y convirtiéndose en un absolutista moral.³³

Aristóteles, alumno de la escuela platónica y tutor de Alejandro Magno, promovió la doctrina del *término medio* que rechaza las remotas abstracciones y se enfoca en aspectos más prácticos de las conductas corrientes y cotidianas, según la cual nos hacemos morales a base de práctica, tomando decisiones intermedias y equilibradas en cada situación moralmente problemática; por lo que si elegimos hacer algo malo, debemos ser castigados por ello. Entendía que las formas más elevadas de poder estatal eran aquellas en las que no existía la posibilidad de usar el poder con fines egoístas sino que éste sirve a toda la sociedad.

Siglos después, a inicios de nuestra era, Séneca expresó que la corrupción es un vicio de los hombres, no de los tiempos³⁴, intentando relacionar su ética en lo fundamental individualista con los objetivos de la sociedad y el Estado, dejándonos como legado la conclusión de que la corrupción es una conducta tan vieja como el hombre mismo y la premisa de que dicho mal puede erradicarse a través de su propio instrumento.

³³ A este respecto es conveniente señalar que en dos extremos encontramos el absolutismo y el relativismo ético; para el primero debe existir un conjunto de reglas morales universales que rijan la conducta, mientras que para el segundo el conocimiento moral no existe como tal.

³⁴ González Pérez, Óp. Cit. Pág. 25.

2.3.2. Edad Media.

Este período se caracterizó por los pocos avances filosóficos y científicos, y principalmente por la unión de la Iglesia con el Estado. Con la llegada del cristianismo como religión oficial del Imperio Romano, surgieron intentos de armonizar la filosofía platónica con las enseñanzas del Evangelio, inicialmente por parte de San Agustín de Hipona, quien consideraba al Estado como un mal necesario: con frecuencia corrupto, pero útil para preservar la paz y el orden. Su obra “La Ciudad de Dios” es una proposición del dominio mundial de la Iglesia.

Por su parte, Santo Tomás de Aquino, el más grande teólogo de la época medieval, concordó con las enseñanzas aristotélicas sobre la realización y la felicidad ejercitadas *con moderación*. El principio cardinal de su filosofía fue la armonía entre la fe y la razón.

Con la aparición del Humanismo en la época Renacentista, la ciencia y la filosofía comenzaron a desligarse de la doctrina religiosa. Nicolás Maquiavelo fue el escritor más célebre que trató el tema de interés en la época: la relación entre la moralidad y el Estado. Como bien es sabido, Maquiavelo escribió el libro de gran polémica titulado “El Príncipe”, el cual es considerado por muchos como un libro técnico sobre política. Siendo la ética el tema de fondo de dicha obra, se observa que Maquiavelo aconseja que un gobernante debe ser corrupto, pues debe mentir, traicionar, engañar, robar y matar en pro de sus intereses; en esencia, justificaba la crueldad y la maldad de los gobernantes en la lucha por el poder.

Algunos casos de corrupción monárquica y eclesiástica producidos durante la Edad Media son los del Rey Alfonso VI,³⁵ Enrique VIII,³⁶ el Papa Bonifacio VII,³⁷ Papa Juan XV,³⁸ Papa Juan XXII,³⁹ entre otros.

2.3.3. Época Moderna

Durante el siglo XVII Thomas Hobbes hizo popular la doctrina de que el ser humano es malo por naturaleza y que eso no cambiaría nunca; sin embargo, para evitar el conflicto que surge de esta maldad natural, los hombres deciden llegar a un acuerdo de no matarse ni robarse entre sí por el bien común, a esto le denominó *el contrato social*, dentro del cual se incluye el gobierno como una tercera parte neutral que garantiza que dicho contrato se cumpla.

En sentido opuesto a la doctrina hobbesiana, apareció Jean-Jacques Rousseau cuya tesis es que los seres humanos nacemos como seres morales con un enorme potencial para el bien y que, de hecho, en una época, todos vivíamos en inocencia y armonía, pero luego se inventó la civilización y ésta fue la que corrompió nuestra bondad e inocencia innatas. Esta línea de pensamiento es la que en cierta medida condujo al Romanticismo, el cual en un principio era revolucionario e incluso simpatizaba con el anarquismo.

³⁵ Mató a su hermano para reclamar su trono y luego engrandeció sus territorios a costa de los musulmanes, por medio de la presión militar y la extorsión económica. [Fuente: Alberto Hernández, Óp. Cit. Pág. 11].

³⁶ Usó la legislación parlamentaria para controlar el clero y practicó ampliamente el clientelismo (citado por Moreno Luzón. Ver nota 40 en pie de página 37) [Fuente: Ibídem. Pág. 12].

³⁷ Mantuvo su posición en el pontificado a través de cuantiosas distribuciones de dinero robado [Fuente: Ibídem].

³⁸ Dividió las finanzas de la iglesia entre sus familiares [Fuente: Ibídem].

³⁹ Llamado públicamente el “diablo encarnado”, aumentó su fortuna poniéndole impuestos a todo, incluyendo la prostitución, el juego y la usura. [Fuente: Alberto Hernández, Óp. Cit. Pág. 13].

Emmanuel Kant por su parte creía que la moralidad raras veces tiene que ver con la felicidad, más bien consideraba que la moralidad consiste en cumplir un conjunto de reglas obligatorias, concluyendo que una acción moral es aquella que se hace por *sentido del deber*. Para saber cuáles reglas morales son obligatorias, Kant inventó: “la *prueba de la universalización*”, según la cual debemos usar nuestra razón imaginando qué sucedería si lo que queremos hacer, lo hicieran también todas la demás personas. Por ejemplo: si todos robáramos y eso llegase a ser normal, nadie comprendería qué significa “robar” ni qué es “propiedad”, por tanto, robar es ilógico y no debe hacerse. Otro ejemplo: Si todos mintieran todo el tiempo, la “verdad” y el “significado” desaparecerían, por tanto, mentir es irracional y no está permitido.

En el siglo XIX, Karl Marx y su tesis sobre la ideología y la conciencia de clase interpretaba la moralidad como subproducto de la actividad económica, en donde la clase dominante ha monopolizado la educación, la religión, el derecho, los medios de comunicación y la filosofía durante más de 200 años, luchando únicamente por los intereses de los miembros de dicha clase y por lo tanto, todas las instituciones mencionadas se verían afectadas y manipuladas por dichos intereses.

La doctrina del utilitarismo fundada por Bentham y desarrollada por David Hume, establece que la moralidad de un acto puede calcularse matemáticamente como balance de satisfacciones y sufrimientos producto de dicho acto. En el pensamiento de Hume, lo útil es el criterio de la moralidad pues ésta radica en el provecho que un acto proporcione.

Los anteriores razonamientos son, a rasgos generales, los que más han influido en nuestra actual manera de concebir la ética y la moral y en nuestra manera de apreciar su relación con la administración del Estado, pues debemos recordar que el gobierno es ejercido a través de individuos que tienen sus propios procesos racionales, sentimientos e intereses y que la ética personal y profesional de tales individuos determinará la transparencia y efectividad en el ejercicio del poder.

2.4. Ética y Corrupción en América.

Los estados latinoamericanos recién desarrollados carecían de regulaciones administrativas hispánicas. Sin embargo hubieron esfuerzos tempranos para sancionar actos de corrupción, aunque éstos eran orientados más al ámbito penal. Por ejemplo, en Argentina la Ley 49 de 1863 que fue derogada, castigaba a todos los empleados que aceptaron dádiva, ya fuese para faltar a sus deberes o bien para cumplirlos, extendieron el castigo al sobornante.

En diferentes obras se puede encontrar referencias de un proyecto de ley sobre enriquecimiento ilícito de los funcionarios, que fue debatido en el congreso argentino a finales de la década de los treinta, mediante el cual se proponían instituir la obligación de informar al Estado sobre la gestión patrimonial. Aunque la iniciativa se anegó, estas cuestiones volvieron a surgir en mayo de 1953 con el decreto 7843, por el cual se creó el registro de declaraciones juradas patrimoniales del personal de la administración pública, ya después de repetidas modificaciones a este régimen, mediante decreto 1639/89, se derogó el sistema, reemplazándolo por uno nuevo.

En Estados Unidos de Norteamérica, surge el nuevo código de ética de la función pública, materializando la ambición de contar con regulaciones que permitiesen delimitar con mayor precisión la línea entre lo permitido y lo prohibido.

Por otra parte, no faltaron corrientes doctrinales que lucharon por la materialización del actuar administrativo, en este sentido se ha adoptado constituir a la moral como un verdadero elemento esencial de todo acto administrativo, cuya ausencia puede causar vicio de ilegitimidad. En el caso del catedrático brasileño Manuel de Oliveira afirma que “la ética es un elemento del acto”. Esto implica proyectar una sólida base de principios éticos sobre todo el actuar de la administración, pues al ser definitiva, solo se puede alcanzar la ética como producto o resultado de toda aquella acción, si cada uno de aquellos se conduce con respeto por los principios mencionados. Esta teoría ejerció una influencia relativa; por una parte se ha opinado que la moral en realidad no es un elemento sino un requisito que integra el elemento objeto y por otra parte no se ha logrado plasmar en el derecho positivo.

2.4.1. Principios de la corrupción

La corrupción tuvo su origen en la socialización y el surgimiento de estructuras de poder. La idea de manipulación mediante el poder, en sus diferentes formas para obtener beneficio personal o colectivo fácil, siempre está y seguirá presente en el comportamiento social.

Particularmente en América Latina, hay quienes ven la causa de la corrupción en las tradiciones y costumbres heredadas de las actividades y características políticas imperantes en España para el momento del

descubrimiento, las cuales se incrementaron durante la colonia y se institucionalizaron en la vida republicana; una de las más conocidas es el *clientelismo*⁴⁰. Otros recurren a la religión para interpretar históricamente la corrupción estableciendo que la intervención de la iglesia en las políticas del Estado influye, en mayor o menor grado según el tipo de religión, en el avance de la corrupción.

2.4.2. Independencia.

Después de la independencia hace unos veinte años comenzó en América Latina un proceso rápido de democratización; casi en todos los países de la región, salvo Cuba, tenían gobiernos libremente elegidos a comienzos de la década de los 90.

Los gobiernos civiles se abrieron paso a través de las tradicionales dictaduras militares, ya fueran de izquierda o de derecha. Estos gobiernos civiles al poseer un ambiente de optimismo asumieron tareas de renovar y fortalecer las instituciones políticas de cada país, continuando la tendencia que habían iniciado antes las naciones del sur de Europa como Portugal, España y Grecia.

⁴⁰ El Clientelismo Político es un sistema extraoficial de intercambio de favores, en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contratos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral. En un sistema de clientelismo, el poder de decisiones del Estado se utiliza para obtener beneficio privado; en donde el patrón—sea directamente un funcionario el mismo, u otra persona dotada de suficiente poder como para influir sobre los funcionarios—toma decisiones que favorecen a sus clientes, y éstos compensan con la prolongación en el poder del funcionario implicado o de su entorno. En particular, el término se ha utilizado para describir el sistema de relaciones políticas en las sociedades de Europa del Sur. El Medio Oriente y América Latina. [Moreno Luzón, Javier. “El Clientelismo Político: Historia de un concepto multidisciplinar”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). N°105. Madrid, España. Julio-Septiembre 1999. Pág. 73 -95.].

Las nuevas democracias latinoamericanas, enfrentaron en sus comienzos una situación delicada tanto en lo económico como en lo político. Las políticas de crecimiento basadas en la sustitución de importaciones y el papel promotor del Estado continuó por un tiempo hasta que se produjo la crisis de endeudamiento externo de 1982, lo que condujo a un retroceso económico agudo. Al final de los 80, la mayoría de los países comenzaron a realizar reformas en las cuales abrieron sus economías al exterior, disminuyeron el papel del Estado y se integraron a la economía mundial.

En estos años donde prevalecieron como objetivos la consolidación del sistema y las reformas económicas y la opinión pública, los gobiernos prestaron poca atención relativamente, al problema de la corrupción. Sin embargo, la percepción sobre el tema cambió rápidamente en los años siguientes. Con el clima de mayor libertad que se fue consolidando y en medio de las dificultades económicas que muchos países vivieron, la corrupción pasó a ser un tema central.

Desde el código de Hammurabi⁴¹ en adelante, la corrupción parece ser consustancial a la práctica misma del gobierno. No en vano de un modo más restringido, Mises afirma “el intervencionismo engendra siempre corrupción”.⁴² La corrupción se incrementa en aquellos sistemas de producción basados en un Estado intervencionista; es decir, economías intervenidas que quedan ocultas cuando no hay administraciones responsables de sus actos y compromete a todos cuando la sociedad queda a merced de gobernantes que pretenden controlar todo.

⁴¹ Citado por Rusell. (Ver notas 19, 20 y 21 en pie de página 25) [Fuente: Rusell, Óp. Cit.].

⁴² Von Mises, Ludwig. “La Acción Humana. Tratado de Economía”. Unión editorial, S.A. Cuarta edición. Madrid, España. 1986. Pág. 1,065.

En Latinoamérica, todas estas circunstancias se dieron durante el periodo de intervencionismo estatal que precedió a las reformas orientadas hacia las economías de mercado. La corrupción reinó sin dificultades durante las dictaduras y las democracias que las sucedieron y no parece haber disminuido cuando comenzaron a venderse empresas públicas y reducirse regulaciones o cuando se abrieron más a países extranjeros o se redujeron funciones del Estado.

Como se ha expuesto este punto, el desarrollo de la historia sólo manifiesta que la corrupción es inherente al ser humano y siempre ha formado parte de las diferentes sociedades que han existido, no posee fronteras y no distingue épocas, aunque no actúa de una misma manera en todos los sistemas políticos. Es así que se puede afirmar que en la historia de la humanidad, desde las antiguas civilizaciones, se han encontrado vestigios tanto de actos relacionados con la corrupción como de la falta de una fuerte voluntad para erradicarla.

2.4.3. Corrupción en el nuevo milenio.

Durante las décadas de los ochenta y noventa, los países pasaban de ser subdesarrollados a desarrollados; para realizar esos cambios se basaban principalmente en la economía y en las políticas; el objetivo de estos países era fijar la eficiencia del Estado y su administración y la mayor desventaja de los mismos fue la globalización económica y el principal aliado las privatizaciones y la introducción de competencia en los países desarrollados. La economía de estos países subdesarrollados iba creciendo ya que los seres humanos actuaban de acuerdo a criterios racionales y

buscaban cualquier circunstancia para maximizar sus intereses, a esto se le conoce como *homo economicus*.⁴³

Al pasar la década de los noventa, lo más importante era el Estado y sus instituciones, las cuales eran un factor importante para que la economía se desarrollara más, esto era necesario y tenía que ser empleado y percibido por los países desarrollados para que dieran paso a los países subdesarrollados, los cuales ya contaban con instituciones privatizadas lo que trajo consigo el incremento de la marginación social y avance de la pobreza.

El crecimiento económico y el desarrollo de la pobreza sucedieron porque los trámites que debían realizarse no eran llevados a cabo con los reglamentos de la ley. El *homo economicus* son seres privados y solo preocupados de su bienestar, son seres no influenciados ni por valores morales ni por solidaridad, encerrados en su obsesión por la maximización de beneficios. El poder que se les otorga lo utilizarán para su propio provecho.

En los Estados Unidos de Norteamérica el sistema político funcionó ya que los empleados públicos eran seleccionados y formados, no para actuar como actores económicos, sino como actores morales. Si las personas no confían en los que gobiernan las instituciones que sirven al interés colectivo, las instituciones ineficientes y corruptas puede llevar a los ciudadanos de un país a comportarse como actores puramente económicos en todas sus transacciones y por consiguiente se degrada la vida política y social.

⁴³ Leriche Guzmán, Cristian E. y Otros. "Racionalidad del homo economicus versus creencia racional: una visión a través de la teoría de juegos". Revista Análisis Económico. Número 43, Vol. XX, México. 2005. Pág. 105.

En Latinoamérica, se ha observado que los actores dentro de una institución no actúan con moralidad y buscan el interés propio mientras están en un período de poder; algunos ejemplos: Bolivia, durante la administración de Gonzalo Sánchez de Lozada; Brasil, con el gobierno de Collor de Mello; Colombia, con Samper Pizano y Pastrana Arango; Perú, bajo el gobierno de Fujimori y Venezuela, con Carlos Andrés Pérez; éstos representan los casos más evidentes y dramáticos de las consecuencias políticas que genera una corrupción generalizada en casi todas las esferas del Estado. En Brasil y Venezuela, los presidentes en ejercicio (Fernando Collor de Mello y Carlos Andrés Pérez) fueron suspendidos de sus funciones en 1993 e inculcados penalmente por supuestas prácticas de corrupción. En Perú, el presidente Fujimori decretó ese mismo año, en nombre de una depuración ética en el gobierno y en las instituciones fundamentales del Estado -en particular en el Poder Judicial-, el estado de excepción y la destitución de casi la mitad de los magistrados de la Corte Suprema y de más de un centenar de jueces, fiscales y letrados, acusados de corrupción. En Bolivia, el Presidente y el Sub-decano de la Corte Suprema fueron sometidos, en 1994, a un juicio de responsabilidades por actos de corrupción resultando condenados, y por último, en Colombia, el presidente Samper y varios de sus ministros estaban siendo sometidos en marzo de 1996 a un proceso similar por haber recibido importantes donaciones de narcotraficantes para la campaña electoral que los llevó al poder.⁴⁴

Indudablemente, el problema de la corrupción no se circunscribe a América Latina. Las prácticas de esta naturaleza han sido frecuentes, no sólo en la historia de la humanidad, sino en casi todos los países, con independencia de su régimen político-económico. En la mayoría de las

⁴⁴ Garretón, M.A. "La transformación de la acción colectiva en América Latina". Revista CEPAL, N° 76, re-editado por el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, M/A. Chile. 2002. Pág. 16.

sociedades occidentales, la corrupción pública está considerada en la última década como un gravísimo problema socio-político que precisa de soluciones urgentes y eficaces.

Así, Por tratarse de un problema complejo, para cuya mejor comprensión, alcance y solución deben considerarse numerosos aspectos (tipos de corrupción, volumen y causas del fenómeno, consecuencias del mismo, formas de control, eficacia de la intervención penal y otros), se hace indispensable la elaboración de un marco reflexivo que facilite la comprensión de este comportamiento irregular en las democracias vigentes en América Latina.

2.5. Ética y corrupción en El Salvador.

2.5.1. Corrupción administrativa en El Salvador.

En El Salvador, el tema de la corrupción no es una problemática reciente, sus orígenes al igual que el de otros países, data desde antes de la independencia como consecuencia de lo complejo de su estructura mediante la cual la delegación de funciones públicas casi siempre ha recaído en miembros competentes del partido de gobierno en turno, circunstancia que facilita la impunidad de estos delitos al evitarse lo que no conviene a sus intereses, teniendo como objetivo final la continuidad del poder y la satisfacción de sus ambiciones en el poder político, lo que constituye una contraposición de lo que un verdadero Estado de derecho garantiza; es decir, los derechos públicos y su defensa.

Cuando la población salvadoreña, comenzó a comprender que el Estado se desenvolvía a favor de los intereses de ciertos grupos privados y

no de acuerdo a las necesidades de la ciudadanía, comenzó a generalizarse disconformidad y reproche hacia las actuaciones del gobierno propiciándose así el marco dentro del cual se llevó a cabo la guerra civil. Después de la firma de los Acuerdos de Paz en Chapultepec, México en 1992, comenzó a percibirse una voluntad política por mejorar las malas prácticas de abuso de poder existentes dentro de las instituciones gubernamentales y a la vez la intención de mejorar los regímenes de sanción para aquellos funcionarios públicos que incurrieran en algún tipo de infracción, delito, entre otros.

Aun así, con esta voluntad política inclinada hacia el combate de la corrupción, la población tenía sus dudas, sobre todo porque el financiamiento de los partidos políticos y sus respectivas campañas electorales mostraban indicios de tener origen en prácticas corruptas. Por este motivo, se comenzó a considerar la posibilidad de formar comisiones de consenso que trabajaran dentro de cada uno de los componentes de la estructura política salvadoreña; estas comisiones serían las encargadas de recomendar y vigilar las actuaciones de los funcionarios públicos para reducir el incremento de la corrupción.

2.5.2. Breve reseña histórica de legislación aplicada a la corrupción en El Salvador.

A lo largo de la historia de El Salvador como estado independiente, se han aplicado diversos mecanismos para regular la conducta y modo de proceder de los funcionarios públicos. Estos instrumentos se establecieron para garantizar que el ejercicio de dichos funcionarios fuese monitoreado por el Estado, conforme a derecho y de manera transparente.

Los primeros esfuerzos para regular las actuaciones de los funcionarios públicos fueron establecidos y plasmados en las primeras constituciones que gobernaron en la región.

En la Constitución de la República Federal de Centro-América de 1824 en el Título IX se establecía la “Responsabilidad y modo de proceder en las causas de las supremas autoridades federales”,⁴⁵ en donde se declara que el desempeño del funcionario debe ser de acuerdo a la Constitución y a las leyes secundarias que puedan aplicarse para su cargo; así mismo establece el procedimiento a seguir si algún funcionario público comete un delito o una falta grave.

En la Constitución para los Estados Unidos de Centroamérica de 1898, la actuación de los funcionarios era establecida en el Título XXIII “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”⁴⁶.

Cuando surgió la Constitución Política de la República Federal de Centroamérica en 1921, se estableció un apartado especial para los funcionarios que se encontraba en el Título IX, denominado “Responsabilidad de los funcionarios públicos”⁴⁷.

Después fue elaborada nuestra actual Constitución que data de 1983, en la cual también se destinó un apartado para la regulación de las actuaciones de los funcionarios públicos en el Título VIII en donde se establece la responsabilidad de los Funcionarios Públicos, en su artículo 235

⁴⁵ Comisión coordinadora para el sector justicia. “Las Constituciones de la República Federal de Centro-América. Diez años de la Constitución de El Salvador”. Tomo I. Talleres Gráficos UCA. 1993. Pág. 21.

⁴⁶ *Ibidem*. Pág. 73.

⁴⁷ *Ibidem*. Pág. 121.

expresa que: “Todo funcionario civil o militar, antes de tomar posesión de su cargo, protestará bajo su palabra de honor, ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución, atendiéndose a su texto cualesquiera que fueren las leyes, decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen, prometiendo, además, el exacto cumplimiento de los deberes que el cargo le imponga, por cuya infracción será responsable conforme a las leyes.”

En el artículo 240 se determina que los funcionarios y empleados públicos que se enriquecieren sin justa causa a costa de la Hacienda Pública o Municipal estarán obligados a restituirle al Estado lo adquirido ilícitamente al igual que tendrá responsabilidad conforme a las leyes a causa del ilícito cometido. En este mismo artículo se hace referencia a lo que se entiende por *enriquecimiento ilícito*, que es cuando el capital del funcionario o empleado público, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta finalizarlo, fuere notablemente mayor al que hubiere podido percibir. Para poder determinar dicho aumento, se considera en conjunto el capital y los ingresos del funcionario o empleado y en su caso de su cónyuge y de sus hijos.

En los Códigos Penales anteriores al actual, podemos ver reflejado también el esfuerzo del Estado por regular el ejercicio de los funcionarios y empleados públicos y por combatir la corrupción. En su Título VI llamado “Delitos y Culpas de los Funcionarios Públicos en el ejercicio de sus cargos” el Código Penal de 1826, en su Título VII llamado “De los delitos de los Empleados públicos en el ejercicio de sus cargos” el Código Penal de 1859 en su Título VII llamado “De los Delitos de los Empleados públicos en el Ejercicio de sus Cargos” en los Códigos Penales de 1881 y 1904, comprendían en un solo capítulo los delitos que en el Código Penal actual

protegen bienes jurídicos distintos tales como los delitos contra la administración pública y delitos contra la administración de justicia. Los anteriores códigos penales no comprendían las figuras delictivas que actualmente conoce el vigente Código Penal como “Concusión”, “Negociaciones Ilícitas” y “Enriquecimiento Ilícito”. El resto de delitos que comprende la sección segunda denominada “Corrupción de Funcionarios y Empleados Públicos” sí eran regulados aunque algunos con distintos nombres; así el “Peculado” lo comprendían en una sola figura delictiva que denominaban “Malversación de Caudales Públicos”, en cambio, actualmente los delitos de peculado, peculado por culpa y malversación son figuras con denominación propia. El cohecho era regulado pero sin hacer distinción entre cohecho pasivo, cohecho pasivo impropio y cohecho activo tal como se hace ahora.

Nuestro actual Código Penal, siguiendo la corriente de la mayoría de los Códigos Penales, clasifica los delitos en base al interés jurídico que tutela. Es así como el Título XIV regula lo que él mismo llama “Delitos relativos a la administración pública” que se compone de tres capítulos, el primer capítulo es “De los actos de autoridad”; correspondiendo al segundo capítulo lo que llama “De la corrupción” el cual abarca los delitos de peculado, peculado por culpa, concusión, negociaciones ilícitas, exacción, cohecho propio, cohecho impropio, malversación, enriquecimiento ilícito, infidelidad en la custodia de registros o documentos públicos; y el último capítulo es “De los delitos cometidos por particulares”.

Por otra parte, el Estado, al estar consciente de ser el responsable de combatir las actuaciones delictivas dentro de sus instituciones, creó y emitió en 1995 una nueva Ley para la Corte de Cuentas de la República, que es la

institución fiscalizadora, con el fin de profundizar y mejorar los sistemas controladores de la actividad estatal, obteniendo la prueba requerida para la persecución efectiva de estos delitos, por ser ésta la institución que puede recopilar y exigir la prueba necesaria que su misma ley le obliga.

En el año 2005, bajo la presidencia del señor Elías Antonio Saca, fue emitido un decreto de “Normas Éticas para la Función Pública” cuya aplicación se limitó a los servidores del Órgano Ejecutivo, tal como se observa en el cuarto considerando de dicho decreto; el cual puede apreciarse como el precedente más próximo de nuestra actual legislación en materia de ética pública.

Pese a estos esfuerzos, con las dos leyes anteriormente mencionadas sólo se fiscalizaba la Hacienda Pública y el Órgano Ejecutivo, omitiendo los otros Órganos fundamentales y demás instituciones del Estado; además de no considerar muchos otros actos corruptos no relacionados directamente con el Presupuesto del Estado que seguían siendo una amenaza para la consolidación de un verdadero Estado constitucional de derecho en nuestro país. Es por eso que el uno de julio de 2006 entró en vigencia la Ley de Ética Gubernamental, habiendo sido motivada por dos razones: la primera, la necesidad urgente de la misma en virtud de una constante solicitud popular de combate a la corrupción; la segunda, los compromisos adquiridos por El Salvador al suscribir convenios relativos a la problemática, los cuales serán estudiados en su oportunidad.

Fue hasta el año 2008 que se aprobó el Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental, en medio de distintos debates relacionados con la suficiencia y eficacia de la misma. Estos cuestionamientos provinieron de

diversos sectores, incluyendo el Tribunal de Ética Gubernamental que en noviembre de 2009 propuso un anteproyecto de reformas a dicha ley. Pero no ha sido hasta octubre de este año, después de un minucioso estudio por parte de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa y de algunas observaciones realizadas por el Presidente Mauricio Funes, que nuestro país cuenta con la realidad probable de tener nueva Ley de Ética Gubernamental, la cual como ya se dijo en el capítulo anterior, podría entrar en vigencia en enero próximo y entre sus reformas de más de cuarenta artículos, confiere alcances en cuanto a las atribuciones del Tribunal de Ética Gubernamental en el que podrá iniciar de oficio un procedimiento.

CAPITULO III
FUNDAMENTOS DOCTRINARIO Y CONCEPTUAL DE FUNCIÓN
PÚBLICA, CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA E INSTITUCIONES Y ENTES
AUXILIARES PARA LA PROMOCIÓN DEL DESEMPEÑO ÉTICO EN LA
FUNCIÓN PÚBLICA

3.1. Función Pública

Tratándose de un concepto compuesto, la función pública se deriva etimológicamente en su primer componente de la voz latina *funtio* que significa *cumplir, ejecutar, desempeñar*.⁴⁸ 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 describimos.⁴⁹

Cual 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 función pública como una jerarquía inamovible,⁵⁰ 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

⁴⁸ Diez, Manuel María. “Derecho Administrativo. Tomo III”. Bibliográfica Omeba. Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L. Buenos Aires, 1967. Pág. 329.

⁴⁹ Baca Olamendi, Laura y otros. “Léxico de la Política”. Ensayo *Administración Pública* de Omar Guerrero Orozco. Primera edición. México, 2000. Pág. 3.

⁵⁰ Diez, Ibídem.

María Diez- 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 básicas.⁵¹ Estas funciones han sido históricamente variables como ya se dijo, pero la más clásica y observada es la de prestación de servicios públicos. En virtud de lo anterior, se hace preciso clarificar el concepto de función pública apoyándonos en distintas

⁵¹ Loaiza Gallón, Hernando. "Estado, Gobierno y Gerencia Pública". Universidad Santo Tomás. Colombia, 2004. Pág. 80.

definiciones doctrinarias y en lo que nuestro cuerpo normativo establece, tal como se desarrolla a continuación.

3.1.1. Definición

Es importante establecer de antemano que existen diferencias fundamentales entre función pública, administración pública y acto administrativo debido a que dichos términos tienden a ser confundidos de acuerdo a las expresiones doctrinarias utilizadas por cada autor; sin embargo, las dudas que puedan surgir respecto a la diferenciación de dichos conceptos serán contestadas en la medida de lo posible conforme al desarrollo de este capítulo y en atención a lo señalado en la legislación y jurisprudencia salvadoreñas.

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”.⁵² Pero autores como Cretella indican 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”,⁵³ 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.

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

⁵² Diez, Óp. Cit. Pág. 331.

⁵³ Citado por Diez, Óp. Cit. Pág. 332.

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”;⁵⁴ 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”.⁵⁵

Otra definición del concepto es la que da 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”.⁵⁶ De esta definición se colige que el Estado moderno puede llevar a cabo distintas actividades por medio de las cuales ejerce su soberanía, pero en palabras de Gabino Fraga: “las realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga”,⁵⁷ lo cual implica que la función pública, la actividad estatal moderna sólo debería ser posible si está fundada en un Estado constitucional de derecho; lo contrario, constituiría una involución en los actuales sistemas democráticos.

En resumen, nuestra Ley de Ética Gubernamental define la función pública en su artículo 3 letra “a” de la manera siguiente: “Toda actividad temporal o permanente, remunerada o ad-honorem, realizada por una

⁵⁴ Ortiz Sánchez, Mónica y otro. “Léxico Jurídico para Estudiantes”. Editorial Tecnos, 2ª edición. Madrid, 2004. Pág. 158.

⁵⁵ Diez. Óp. Cit. Pág. 332.

⁵⁶ Fernández Ruíz, Jorge. “Reflexiones acerca de la inconstitucionalidad de la Ley del RENAVE”. Revista *Cuestiones Constitucionales*, No. 006, enero 2002. Pág. 159.

⁵⁷ Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, 29ª edición. México, 1990. Pág. 13.

persona natural en nombre del Estado, al servicio de éste, o de sus entidades en cualquiera de sus niveles jerárquicos”. De manera que debemos entender la función pública como una actividad del Estado quien requiere de personas naturales para llevar a cabo sus fines, atendiendo primordialmente al principio de legalidad que rige su soberanía ya que todo ejercicio del poder público debe estar sometido a la voluntad de la ley.

3.1.2. Características

En base a las anteriores definiciones y consideraciones, podemos destacar como características de la función pública las siguientes:

1. Que es una actividad intrínseca del Estado.
2. Es una relación en la que concurren la voluntad del Estado que designa al particular como servidor público y éste al aceptar el cargo da a lugar a “la voluntariedad de las prestaciones que hace el funcionario a la administración”.⁵⁸
3. No tiene como contenido determinar las obligaciones y derechos del Estado y sus servidores, sino el de condicionar la aplicación de un caso particular a las disposiciones contenidas en la ley, para la satisfacción de necesidades colectivas y en general para el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Estado.
4. En ella se señalan los derechos y obligaciones de los servidores públicos porque éstos están determinados por la ley, por lo que a través de la designación y aceptación del cargo se vincula al servidor con las disposiciones legales aplicables.

⁵⁸ Diez. Óp. Cit. Pág. 334.

3.1.3. Administración Pública

El derecho administrativo enseña que la existencia del Estado obedece a la obligación de satisfacer las necesidades del grupo social que lo integra, para lo cual se vale de la división de su actividad estatal en tres funciones concretas: legislación, justicia y administración.⁵⁹ De estas tres funciones la más difícil de precisar a nivel doctrinario es la función administrativa del Estado, ya que según el criterio orgánico es llevada a cabo por el Poder Ejecutivo, advirtiéndose nuevamente que el poder del Estado es único, pero sus funciones múltiples. Sin embargo, partiendo de la perspectiva de nuestra legislación nos inclinamos por el punto de vista subjetivo según el cual la administración pública es una pluralidad de personas jurídicas o una pluralidad de órganos que ejercen la actividad del Estado, ya que conforme al artículo 2 inciso dos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se entiende por Administración Pública *para efectos de la ley*: “a) El Poder Ejecutivo y sus dependencias, inclusive las instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades descentralizadas del Estado; b) los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos independientes, en cuanto realizan excepcionalmente actos administrativos; y, c) el Gobierno Local.”⁶⁰

En base a lo expuesto y a diferencia de otros ordenamientos, la administración pública en El Salvador es concebida desde un punto de vista

⁵⁹ Esto es tomando como referencia la clásica *división de poderes* propuesta por Montesquieu que para algunos autores debería ser una “distribución o separación de funciones” ya que el anterior concepto fue una medida de la época para evitar el despotismo y la concentración del poder en un solo órgano del Estado.

⁶⁰ Concordando con Vicente Santamaría de Paredes para quien: “la palabra administración no sólo significa la acción de administrar, sino que también se usa para la personalidad que administra, y políticamente hablando, el organismo del Estado encargado de administrar. Este organismo es el Poder Ejecutivo” [Citado por: Fernández Ruiz, Jorge. “Derecho Administrativo”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1997. Pág. 17].

legal como sinónimo de cada uno de los Órganos e instituciones que conforman el aparato estatal, no limitándose a circunscribir dicha función administrativa al Órgano Ejecutivo en vista de que aunque por principio doctrinario se le atribuye, la comparte con los demás Órganos e instituciones del Estado. Dicho de otro modo, nos encontramos ante una pluralidad de órganos de carácter público, que en tanto realizan función administrativa forman parte de la denominada: "Administración Pública Salvadoreña".⁶¹

Es así que la administración pública se diferencia claramente de la función pública en el sentido de que la primera comprende el conjunto de órganos y demás instituciones y entidades que integran el Estado mientras que la segunda se refiere específicamente a su actividad, a todo acto emanado de la administración pública en aras de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Ahora bien, hay tres formas fundamentales de organización administrativa:

- 1) Centralización: es cuando los distintos órganos del Estado se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia de manera que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los va ligando hasta el órgano de menor jerarquía. En otras palabras, comprende una sola personalidad jurídica, en la que todos sus órganos internos, con sus respectivas competencias y recursos, se encuentran por vínculos de jerarquía bajo el nivel central de gobierno que puede incidir directamente en ellas.

⁶¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia interlocutoria de las nueve horas del 22/V/2000. Referencia 230-C-2002.

- 2) Desconcentración: es una técnica de organización administrativa que consiste en delegar importantes poderes de decisión en agentes del poder central que se encuentran a la cabeza de las distintas circunscripciones administrativas o de los diferentes servicios; de esta forma se logra una desvinculación parcial de los órganos desconcentrados con el poder central por medio de una relación de jerarquía.
- 3) Descentralización: consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía. Para Gabino Fraga: “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.”⁶² En otras palabras, es una forma de organización en virtud de la cual se atribuye poderes a órganos distintos del poder central, no vinculados con éste por una relación de jerarquía y de subordinación; implica independencia en el funcionamiento y competencia de mando y de decisión, mientras que la centralización significa plena dependencia funcional.

La descentralización requiere de la concurrencia de tres elementos esenciales:

- 1º Personalidad jurídica propia;
- 2º Autonomía organizativa y funcional, y
- 3º Patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines

⁶² Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, 13ª edición. México, 1969. Pág. 204.

Es así que la administración pública no se resume en el poder central del Estado (Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios y Viceministerios), sino que se diversifica en una serie de órganos y entes, a través de las técnicas de la desconcentración y la descentralización.

3.1.4. Servidores Públicos

El personal al servicio de la administración es uno de los pilares fundamentales en el funcionamiento del Estado para la prestación de los servicios públicos, es por eso que dicho personal se califica comúnmente bajo la denominación de servidores públicos, porque están al servicio del Estado y de la colectividad.

Los servidores públicos como el elemento humano indispensable del Estado, trabajan para el mismo cumpliendo diversas actividades que van desde las más elementales como el aseo de la propiedad estatal, hasta las más complejas que implican toma de decisiones. Es por ello que doctrinaria y jurídicamente dichos servidores son clasificados de acuerdo a las actividades que realizan en funcionarios públicos y empleados públicos.

En la jurisprudencia dictada por la Sala de lo Constitucional durante 1999 se estableció como lineamiento la existencia de cuatro clases de servidores públicos: 1) el trabajador público; 2) el empleado público; 3) el funcionario público; y 4) los funcionarios de gobierno; describiéndose como trabajador público a la persona que realiza una obra o presta un servicio frente al Estado o al Municipio por planilla de jornales o bien dentro de una institución Oficial Autónoma, cuando la relación emana de un acto o contrato

administrativo;⁶³ es de observar sin embargo que tal clasificación y conceptos han evolucionado al punto que actualmente el artículo 3 letra “d” de la Ley de Ética Gubernamental define a los servidores públicos como: “Persona natural que presta ocasional o permanentemente, servicios dentro de la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Comprende a los funcionarios y empleados públicos y agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos”.

3.1.4.1. Funcionario Público

Para Manuel María Diez, éste es uno de los conceptos más imprecisos que se manejan en la doctrina jurídico-administrativa por los usos que se le han dado a lo largo de la historia. En la antigüedad, por ejemplo, se le revestía de un carácter sacerdotal y guerrero, incluso en sistemas democráticos como el de los griegos en donde el resultado de los métodos de azar utilizados para elegirlos, era considerado como una manifestación de la voluntad divina. Con la llegada de la Edad Media el funcionario tuvo un carácter militar, cargo que podía ser obtenido de la misma forma que la herencia pues se consideraba parte del patrimonio.⁶⁴

Lo sobresaliente sin embargo es que todos los funcionarios están al servicio del Estado ya que es el mismo quien reconoce onerosamente sus servicios, aunque también es posible que no haya de por medio remuneración alguna tal como lo considera nuestra normativa la cual citaremos más adelante. Una primera definición de Rafael Bielsa cataloga los funcionarios públicos como: “aquellos que tienen derecho de mando, de

⁶³ Corte Suprema de Justicia. Centro de Jurisprudencia. “Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional”. Coordinador: René Eduardo Hernández Valiente; compiladores: Roberto Rodríguez Meléndez y Rafael Benítez Giralt. 1ª edición. San Salvador, El Salvador, 2000. Pág. 85.

⁶⁴ Diez. Óp. Cit. Pág. 338.

iniciativa y de decisión y que ocupan en consecuencia los grados más altos de la jerarquía”⁶⁵, introduciendo en consecuencia el carácter representativo del funcionario público quien está facultado para declarar la voluntad del Estado, atribución que desarrolla al servicio de la administración pública. Más específicamente, nuestra Sala de lo Constitucional expresó que “los funcionarios públicos se caracterizan por disponer de poder de decisión y de representación del Estado”.

Para Díez, un funcionario público es: “aquel que presta una actividad remunerada en organismos del Estado, en virtud de nombramiento emanado de autoridad competente”.⁶⁶ De esta definición, observamos al menos tres problemas:

- 1) Excluye a los funcionarios que prestan sus servicios ad-honorem, es decir, sin remuneración alguna;
- 2) No considera a los funcionarios que se desempeñan en su cargo por elección popular; y
- 3) No incluye el carácter representativo ni el poder de decisión de esta clase de servidores públicos.

Al respecto, nuestra Ley de Ética Gubernamental expresa lo siguiente:
“Art. 3.- Para los efectos de esta ley se entiende por:
b) Funcionario Público. Persona natural que presta servicios, *retribuidos o ad-honorem*, permanentes o temporales en la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción, *por*

⁶⁵ Bielsa, Rafael. “Derecho Administrativo, Tomo III”. Pág. 28 y sig. [Citado por: Díez. Óp. Cit. Pág. 339].

⁶⁶ Díez. Óp. Cit. Pág. 342.

elección o por nombramiento, con facultad para tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo.”⁶⁷

A partir de la anterior definición legal, no cabe duda de lo que en nuestro país se considera funcionario público y de las atribuciones y responsabilidades implicadas en dicho cargo, pero para tener una mejor visión del concepto es necesario referirnos a la segunda clase de servidores públicos.

3.1.4.2. Empleado Público

Doctrinariamente, los empleados públicos se han entendido como personas que atienden a la preparación y ejecución de las decisiones emanadas de una autoridad superior, ubicándoseles necesariamente en los grados más bajos de la escala jerárquica.⁶⁸ En otras palabras, son los que llevan a cabo las actividades materiales producto de las decisiones que toma un funcionario público, ya que sólo este último tiene poder de mando y de decisión.

Desde un punto de vista amplio, el empleado público es toda persona que colabora o contribuye a que se lleven a cabo funciones estatales; sin embargo, para no prestar a confusiones el concepto, la Sala de lo Constitucional entiende que “en nuestro ámbito jurídico son elementos indispensables de la figura del empleado público, los siguientes: a) ser nombrado por autoridad competente; b) que su actividad tenga como fin la colaboración o participación para la realización de funciones estatales; y c) que es preciso que realice su actividad como parte integrada en un órgano o institución del Estado”; con lo cual queda claro que los empleados públicos

⁶⁷ *Cursivas nuestras.*

⁶⁸ Diez. Óp. Cit. Pág. 339.

se distinguen de los funcionarios porque no expresan la voluntad del Estado, sino que solo colaboran o participan en las actividades que favorecen la realización de dicha voluntad.

En resumen, es pertinente referirnos a lo que nuestra Ley de Ética Gubernamental entiende por empleado público: “Persona natural que presta servicios, retribuidos o ad-honorem, permanentes o temporales en la administración pública y que actúan por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico, dentro de las facultades establecidas en su cargo”, aduciendo que es irrelevante la remuneración o no del servicio prestado ni el tiempo en que se haya llevado a cabo éste, sino la relación jerárquica establecida y la función desempeñada.

3.1.5. El Acto Administrativo

Para Zanobini, el acto administrativo es: “cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa”;⁶⁹ otros autores añaden que es realizada “por un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”;⁷⁰ y otros simplemente lo definen como “toda declaración unilateral realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos de forma inmediata”.⁷¹

Manuel María Díez define al acto administrativo como una “declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos

⁶⁹ Zanobini, Guido. “Curso de Derecho Administrativo”, Giuffré, Milano, 1950. Pág 245.

⁷⁰ García de Enterría, Eduardo y otro. “Curso de Derecho Administrativo, Volumen 1”. Civitas, Madrid, 1999. Pág. 531.

⁷¹ Gordillo, Agustín A. “Tratado de Derecho Administrativo”. Fundación de Derecho Administrativo, 8ª edición. Buenos Aires, 2003.

jurídicos directos e inmediatos; esta declaración es unilateral porque la voluntad del particular no contribuye nunca a la formación del acto administrativo; debe ser concreta y a la vez produce efectos jurídicos directos e inmediatos porque ellos surgen del mismo acto”.⁷²

Concretizando las distintas definiciones, podemos decir que el acto administrativo es una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, realizada por la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la reglamentaria contenida en la ley respecto a un caso concreto. Y dicha manifestación de voluntad puede ser verbal o escrita, o a través de comportamientos o conductas que revelan una posición, en cuyo caso se le conoce como *acto tácito* u originada a partir de una presunción, es decir, el *silencio administrativo*; excluyendo las omisiones y los actos materiales, aquellas ejecuciones y vía de hecho donde la actuación material de los órganos del Estado es realizada sin respaldo jurídico o en exceso del contenido de un acto administrativo, un contrato o una disposición de carácter general.

Es así que podemos distinguir como características del acto administrativo⁷³ las siguientes:

- 1) Es un acto jurídico unilateral: recordemos que hay una distinción entre hechos jurídicos y actos jurídicos en la que los primeros constituyen acontecimientos o sucesos naturales o del hombre que producen efectos jurídicos sin que exista la intención de producirlos; mientras que los actos jurídicos son acontecimientos o sucesos que producen

⁷² Díez, Manuel María. “Manual de Derecho Administrativo”. Tomo I. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires. 1980. Pág. 173.

⁷³ Martínez Morales, Rafael I. “Derecho Administrativo, primer y segundo cursos”. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Oxford University Press, Harla. México, 1998. Pág. 200.

efectos jurídicos existiendo intención previa de producirlos y es unilateral porque aún cuando en algunos supuestos sus efectos son bilaterales, la voluntad del particular no integra la de la administración.

- 2) Es de derecho público y no exclusivo del derecho administrativo ya que corresponde a la teoría general del Estado.
- 3) Lo emite la administración pública o algún otro órgano estatal en el ejercicio de la función administrativa, y
- 4) Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, la satisfacción de las necesidades del interés público o de la colectividad.

Ahora bien, los actos administrativos atienden a distintas clasificaciones; entre las cuales están: 1) en función de la administración que los dicta pueden ser simples y complejos o compuestos; 2) en función de su contenido se dividen en actos favorables y actos desfavorables o de gravamen; 3) en función de su modo de expresión pueden ser expresos, tácitos o implícitos y presuntos; 4) en función del nivel que ocupa el acto en el procedimiento administrativo: actos de trámite y actos definitivos; entre otras clasificaciones.⁷⁴

El acto administrativo cuando contiene obligaciones, exige a aquellos a quienes va dirigido, por tanto se reviste de la fuerza necesaria para demandar su cumplimiento; en consecuencia, es de interés público ya que produce efectos jurídicos inmediatos, cobrando importancia quien emite el acto. Pero para que todo acto administrativo sea válido debe contar con los

⁷⁴ Gamero Casado, Eduardo. "Teoría General del Acto Administrativo", Monografía de Derecho Administrativo. Publicaciones del Consejo Nacional de la Judicatura, El Salvador, 2001. Pág. 12.

elementos requeridos por el ordenamiento jurídico para su formación y existencia. Dichos elementos se clasifican⁷⁵ de la siguiente manera:

- ❖ Elemento Subjetivo: Implica que el acto administrativo debe ser dictado por el sujeto físico titular del órgano o ente competente para ello. Respecto al órgano, su competencia se establece en base a las normas concretas que se la atribuyen, pudiendo alterarse el ejercicio de dicha competencia únicamente por mecanismos como la delegación o sustitución. Respecto al titular, éste debe estar investido, es decir, requiere un nombramiento legal, haber tomado posesión del puesto o cargo y desempeñar su competencia en servicio activo. Sin embargo, hay una clara diferencia entre investidura y competencia, en el sentido que un acto dictado por un funcionario público incompetente adolecerá de invalidez no importando si se encontraba investido o no; pero el acto dictado por un funcionario cuyo nombramiento sea nulo, será válido si la competencia para dictarlo le corresponde al órgano para el que fue inválidamente nombrado.
- ❖ Elemento Objetivo: Hace referencia al contenido del acto, al fondo del asunto que trate. Apegándonos a la definición previamente ofrecida sobre el acto administrativo, el elemento objetivo está constituido por la declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio. El contenido del acto puede ser:
 - a) Esencial: es el que siempre debe darse y sin su concurrencia no se puede hablar de acto administrativo. Constituye en sí, la declaración ya mencionada.
 - b) Eventual, accidental o accesorio: es el contenido sin el cual el acto puede seguir existiendo ya que son cláusulas próximas al

⁷⁵ Gamero Casado. Óp. Cit. Pág. 19.

contenido principal del acto que de ser eliminadas no le restarían sentido.

Si el contenido es principal o accesorio, debe ser lícito, posible y cumplir el presupuesto de hecho del acto. Lícito, por cuanto los actos administrativos deben ser conformes al ordenamiento jurídico, de lo contrario, serían inválidos. Posible, ya que si la conducta o resultado que pretende alcanzar el acto administrativo es imposible, el acto también se vuelve inválido. Finalmente, debe cumplir el presupuesto de hecho por ser éste un requisito previo que condiciona su validez, en el sentido de que, si no se produce, no puede dictarse el acto; por ejemplo, para imponer una sanción a un particular es imprescindible que el mismo haya llevado a cabo una conducta que la ley tipifique como infracción.

- ❖ Elemento Teleológico o Causal: Está determinado por la finalidad de la actuación administrativa que es la satisfacción del interés público; este fin o interés público es el elemento teleológico o causal del acto. Para que el acto administrativo posea validez, debe encaminarse a la finalidad prevista por el ordenamiento jurídico porque de lo contrario, al apartarse de dicho fin, constituiría un vicio denominado *desviación de poder*.
- ❖ Elemento Formal: Se refiere a los requisitos formales necesarios para la elaboración y producción de un acto administrativo. Para Eduardo Gamero Casado, comprenden las formalidades, la forma en sentido estricto y la motivación de los actos administrativos.⁷⁶
 1. Formalidades: el procedimiento administrativo es la vía formal a través de la cual se produce el acto administrativo y se compone de formalidades⁷⁷. El procedimiento debe regirse por el principio *ad solemnitatem*, es decir, el acto administrativo debe llevarse a cabo de

⁷⁶ Gamero Casado. Óp. Cit. Págs. 23-26.

⁷⁷ Expresión que define la manera como se elabora e integra la voluntad administrativa [Fuente: *Ibidem*].

acuerdo al procedimiento establecido, en atención al principio de legalidad de la Administración consignado en el artículo 86 de nuestra Constitución. El procedimiento administrativo tiene una función de garantía porque posibilita la participación de los administrados en la toma de decisiones de la administración pública dentro de los límites establecidos. Para nuestra jurisprudencia, el procedimiento: “en materia administrativa constituye un elemento formal de producción del acto administrativo, y por ende condiciona su validez, ya que el mismo desempeña una función de plena garantía para el administrado, al proporcionarle la oportunidad de intervenir en la emisión del acto, garantizándole así sus derechos e intereses, asegurando además un mayor acierto y eficacia en la resolución administrativa”.⁷⁸

2. Forma en sentido estricto: Es la manera en que la Administración presenta, exterioriza o da a conocer su voluntad y los actos administrativos acordes a ella. Entre las formas de expresión del acto administrativo se encuentran:
 - a) Escrita: es la manera más generalizada en que se expresa el acto administrativo. Por relación, se incluyen el fax, el fichero, el correo electrónico, entre otros.
 - b) Oral o verbal: esta forma es la que se hace de palabra, pero representa un problema al momento de hacerlos constar, por lo que se recurre a la constancia escrita la cual debe ser recogida en una comunicación elaborada por la Administración.
 - c) Mímica y acústica: consiste en gestos y sonidos como los que producen los agentes de tránsito para organizar el tráfico vehicular.

⁷⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Definitiva de las 14:15 horas de fecha 9/2/2004. Referencia 219-M-2001.

- d) Automática: es el que se hace mediante soportes que operan de forma mecánica como los semáforos y señales de tránsito.
3. Motivación de los actos administrativos: Es el requisito de forma más importante que consiste en hacer públicas las razones de hecho y de derecho que fundamentan el acto administrativo. Para Sebastián Martín de Retortillo,⁷⁹ cumple una triple finalidad:
- a) Operar como mecanismo de control del acto administrativo
 - b) Precisar con mayor certeza y exactitud el contenido de la voluntad administrativa, y
 - c) Servir como elemento justificativo de la actividad administrativa ante la opinión pública en general.

Ahora bien, no todos los actos administrativos deben motivarse necesariamente, sino solo aquellos que:

- Limiten derechos subjetivos o intereses legítimos
- Resuelvan los procedimientos de revisión en vía administrativa
- Se dicten en ejercicio de potestades discrecionales
- Deben ser motivados en virtud de disposición expresa

Para concluir este apartado, observamos que jurisprudencialmente se ha determinado: “asimismo, los actos administrativos están configurados por una serie de elementos: competencia, presupuestos de hecho, procedimiento, etcétera, que encuentran su cobertura en el ordenamiento jurídico. Dichos elementos, aunque parte de un todo, poseen independencia entre sí, de tal suerte que en un mismo acto pueden concurrir elementos válidos y elementos viciados, pero bastará la presencia de un elemento viciado para que el acto mismo se repute ilegal”.⁸⁰

⁷⁹ Citado por Gamero Casado. Óp. Cit. Pág. 27.

⁸⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 29/X/1998. Referencia 108-M-96.

3.1.6. Ética Pública

La ética pública no es un tema novedoso, pero en la actualidad ha sido ampliamente difundida debido al crecimiento del fenómeno de la corrupción. La mayoría de autores considera que la administración debe caracterizarse por el alto nivel ético-moral de sus actuaciones, o más bien, de las actuaciones de los servidores públicos.

Las actuaciones de la administración, impregnadas de una sólida ética pública son distintas a las jurídicas; sin embargo se complementan y tienen en común que están dirigidas hacia los administrados; por lo que la ética pública no debe entenderse como algo separado de la ética en general, sino como una manifestación de la ética del servidor público aplicada específicamente en el sector público donde ejerce su labor profesional, tal como veremos a continuación.

La ética pública puede definirse como los principios que norman la Administración, que persiguen la satisfacción de un bien público, implementado sólidas creencias en el desarrollo de los deberes a fin de establecer estándares de conducta que posibiliten la actuación transparente, imparcial y objetiva en cada una de las áreas de la Administración y determine medidas preventivas que traten de asegurar el cumplimiento de dichos deberes.

Rodríguez Arana, expresa que: “La ética pública es la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto son realizados por funcionarios públicos.”⁸¹ En vista de lo cual una vez más se afirma la idea de que la ética pública no es una disciplina especial de este campo, sino sólo la

⁸¹ Rodríguez Arana, Jaime. “Principios de ética pública: ¿corrupción o servicio?”. Editorial Montecorvo. Madrid, 1993.

aplicación de la misma en el sector público. En palabras más simples: “La ética Pública señala principios y normas para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública. Se concibe como un área de conocimiento que agrupa valores y virtudes orientadas por el espíritu de servicio público y tiene como fuente básica la evolución humana”⁸²

De conformidad al artículo 3 letra “k” de la Ley de Ética Gubernamental, se entiende por ética pública: “los principios que norman los pensamientos, las acciones y las conductas humanas y que las orientan al correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.”

Desde este punto de vista, los valores éticos específicos de la función pública, serán entre otros: la profesionalidad, la eficiencia, la calidad en el producto final, la atención y el servicio al ciudadano, la objetividad, la transparencia, la imparcialidad y la sensibilidad suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de su actividad, y quien da sentido a su existencia.

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 acciones.⁸³

⁸² Bautista, Oscar Diego. “La Ética y la Corrupción en la Política y la Administración Pública”. Tesis de Maestría, Universidad Internacional de Andalucía. España, 2005. Pág. 24.

⁸³ Canales Aliende, José Manuel. “Lecciones de Administración y de Gestión Pública”. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante. España, 2002.

Ahora bien, más que el conocimiento teórico sobre la ética pública que posean los servidores públicos, es importante que esto se traduzca en actos concretos orientados hacia el interés público; es decir, implica el ejercicio de la virtud, o como dijo Aristóteles “No se enseña ética para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos,” por lo que la Ley de Ética Gubernamental en su artículo cuatro establece los principios bajo los cuales debe regirse la conducta de todo servidor público, los cuales serán tratados de forma breve en el capítulo siguiente.

3.2. La Corrupción Administrativa

Para Susan Rose-Ackerman, la corrupción: “es una categoría moral cuyo significado se asemeja al concepto de putrefacción”⁸⁴ y muchos autores se han referido al término para dar a entender hechos que en su opinión son repugnantes. Pero para Rose-Ackerman, la corrupción no siempre tiene que ver con intercambios monetarios, sino que en ocasiones se debe a que grupos socialmente vulnerables como los menores de edad o las instituciones del Estado están en riesgo de sucumbir a peligros asociados con la corrupción por exponerse a factores externos como las tentaciones sexuales o la decadencia general del respeto al bien común y las reglas básicas de la sociedad.

Aristóteles fue el primero en utilizar la palabra corrupción y lo hizo para referirse a la degeneración que alcanzan las formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático ya que sus respectivas formas corruptas de expresarse son: la tiranía, la oligarquía y la demagogia. Cicerón por su parte, la utilizó tanto para describir el soborno como el relajamiento de las

⁸⁴ Sandoval, Irma Eréndira y otros. “Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad”. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Siglo XXI editores. México, 2009. Pág. 23.

costumbres. A partir de estas dos grandes posiciones de las escuelas filosóficas griega y romana, puede vislumbrarse el sentido en que se estudia la problemática: la preocupación por las estructuras políticas de Aristóteles y la perspectiva jurídica y moral de Cicerón.

En la últimas décadas –según Rose-Ackerman-, se ha generado una amplia gama de investigaciones teóricas y empíricas sobre la “*economía política de la corrupción*” ya que se ha tratado de despejar del amplio concepto de corrupción el tema más comúnmente analizado desde la perspectiva económica: los pagos a servidores públicos que los llevan a ignorar intereses de sus representados para favorecer los intereses privados de quienes los sobornan. Dichos estudios al principio eran contradictorios porque el primer instinto de algunos economistas al observar la concurrencia de sobornos, era aplaudirlos y celebrarlos en lugar de condenarlos; lo cual reveló la actitud típica de los economistas respecto al uso de un sistema de precios siempre que éste sea posible.

Sin embargo, el nivel de degradación de los valores éticos en las administraciones públicas es tal, que parece que el eje principal en el que se centra el problema, es la corrupción; pero los atentados contra la ética pública son variados, siendo la corrupción solo uno de ellos, aunque es el más grave. Por lo que si se quiere regenerar la vida pública y crear una administración pública que además de ganarse la confianza y tranquilidad de los administrados sirva de ejemplo a las actividades privadas, debe combatirse igualmente la “*corrupción blanca*”, que según Feria Romero, comprende aquellas actitudes del funcionario que se aparta de los intereses generales y que, sin la existencia de otras personas que se beneficien de su conducta, no se comporta con rectitud, honradez y transparencia; son

supuestos en los que el funcionario actúa negligente e inmoralmemente por sí mismo.⁸⁵ En palabras de Edmundo González Llaca: “En sus orígenes para que existiera corrupción se necesitaba lo mismo que para bailar tango, es decir, de dos, el servidor público y el ciudadano. Actualmente, en el caso del peculado, es más que suficiente un solo agente para cometer un acto de corrupción.”⁸⁶

Es así que nos encontramos ante la legítima disyuntiva: ¿Qué es realmente la corrupción administrativa, un problema basado sólo en intereses económicos o un problema de procesos éticos internos del servidor público?

3.2.1. Concepto

Para González Llaca, debe hacerse una distinción entre el sustantivo *corrupción* y el verbo *corromper*. Para él, la palabra “corrupción” puede significar la transformación del estado natural de una cosa o sustancia, especialmente por putrefacción o descomposición. Con ella califica al carácter degradado, infestado del mal, depravado, pervertido, malicioso o maligno. Así, también puede ser lo influido por cohecho; lo venal, la perversión de una condición de rectitud o de fidelidad. Mientras que el verbo “corromper” significa alterar y trastocar la forma de alguna cosa; echar a perder, depravar, dañar, podrir; sobornar o cohechar al juez o a cualquier persona, con dádivas o de otra manera; estragar, viciar; degradar las costumbres, el habla, la literatura. En resumen, el autor manifiesta que: “el delito de corrupción puede implicar un rompimiento, claro y abierto del orden jurídico, pero que también es un delito de matiz, es decir, la corrupción puede

⁸⁵ Fera Romero, María. “Aplicabilidad de las normas éticas en la administración pública gallega”. Xunta de Galicia. España, 1999. Pág. 48.

⁸⁶ González Llaca, Edmundo. “La Corrupción: patología colectiva”. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Primera edición. México, 2005. Pág. 48.

ser un acto de desviación, de perversión, de deslealtad, de menoscabo o pérdida de valores éticos.”⁸⁷

Entre las definiciones que distintos autores ofrecen sobre el concepto encontramos las siguientes⁸⁸:

- Para Eduardo Wills, la corrupción se define generalmente como el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y normativas existentes en un momento histórico dado. De manera más general, es el uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal o el beneficio político particular.⁸⁹
- El Banco Mundial, se refiere a la corrupción como: “el abuso de un funcionario público en beneficio privado en el entendido que ese beneficio pueda darse ya sea que el funcionario acepte el soborno o extorsione al perjudicado.”⁹⁰
- El profesor Joseph Nye afirma que la corrupción es un comportamiento que se aparta de las obligaciones normales de la función pública por motivos privados –como la familia o el entorno cercano-, pecuniarios o de incremento de estatus. También sostiene que ésta implica una: “conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales o beneficios

⁸⁷ *Ibidem*. Pág. 49.

⁸⁸ Citadas por Oscar Diego Bautista. *Óp. Cit.* Pág. 50 y 51.

⁸⁹ Wills Herrera, Eduardo. “Autonomía local, descentralización y corrupción en Colombia. La corrupción en Colombia”, Memorias del seminario Corrupción y Descentralización, Red de Solidaridad. Bogotá, 1997.

⁹⁰ Banco Mundial, “Ayudando a los países a combatir la corrupción: el papel del banco mundial”, 1997.

monetarios o de orden social; o lo que viola normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales.”⁹¹

- Para Jorge Malen: “se pueden definir los actos de corrupción como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional.”⁹²
- Para Jesús González Pérez: “La corrupción consiste en la utilización de las potestades públicas para intereses particulares cualquiera que sea la forma de manifestarse, sea en beneficio propio o de un tercero o de un partido político, sea por razón de amistad o por dinero o por otras prestaciones.”⁹³
- Para Francisco Laporta: “La corrupción significa que un servidor público abusa de su autoridad para obtener un ingreso extra del caudal público. Conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias (pecuniarias o de Status) de tipo privado (personal, familiar o de grupo).”⁹⁴
- Por su parte Van Klaveren señala que: “un funcionario público corrupto considera su cargo como un negocio del cual buscará maximizar los ingresos. Por ello, el nivel de sus entradas dependerá de ‘la situación de mercado’ y de su talento para encontrar el punto de máxima ganancia a costa de la demanda pública.”⁹⁵

⁹¹ Joseph S. Nye, *Corruption and Political Development: A cost Benefit*. Análisis, citado por Jorge García González en “La corrupción al descubierto”, Ministerio de Gobierno. Bogotá, 1994. Pág. 35.

⁹² Malen, Saña, Jorge, “La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos”, Editorial Gedisa, 2003. Pág. 35.

⁹³ Jesús González Pérez. “Ética en la Administración Pública”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, No. 73, 1996. Pág. 128.

⁹⁴ Francisco J. Laporta “La corrupción política, introducción general” Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1997. Pág. 20.

⁹⁵ Citado por: Heidenheimer, Arnol J. “Political corruption: readings in comparative analysis”. Holt Rinehart and Winston, 1970. Pág. 25-28.

- Finalmente, para Carlos Cubillo: “la corrupción es todo conjunto de acciones u omisiones generadoras de una conducta ilícita y dolosa, desarrollada clandestinamente por los titulares de las competencias necesarias para el ejercicio de determinadas funciones públicas, y que provoca un beneficio injustificado –económico o de otra índole- a favor de la autoridad o empleado público que actúa, o de otras personas elegidas por él mismo, y todo ello en perjuicio de la integridad de los poderes públicos.”⁹⁶

En atención a las definiciones citadas, hay dos sentidos en los que puede utilizarse el término corrupción administrativa:

- 1) Sentido Económico: Como su nombre lo indica, hay dinero de por medio y las dos partes que intervienen en la operación son el corruptor y el corrompido; uno de ellos realiza una tarea o función y el otro necesita o requiere del servicio. Cuando el beneficiario induce u ofrece una recompensa se convierte en corruptor y el acto se denomina *soborno*. Cuando es el encargado de la función quien solicita la recompensa se trata de una *extorsión*.
- 2) Sentido Amplio: Se refiere al significado mismo de la palabra.⁹⁷ Va más allá del sentido económico, señala que en el momento en que una función es alterada de su cauce normal hay corrupción, es decir corrupción en aquellos actos que se realizan de manera indebida y fuera de la norma. Algunos ejemplos de este tipo de corrupción son: la malversación, el abuso de autoridad, el engaño, la perversión de la justicia, el incumplimiento de tareas, el fraude electoral, el uso indebido de información, el fraude, la evasión de impuestos, el tráfico

⁹⁶ Cubillo, Carlos. “La corrupción en la vida pública”, ensayo sin publicar. Madrid, 2001.

⁹⁷ Recordemos que etimológicamente “corrupción” proviene del término latino “corruptio” que significa alteración de algo, es decir, es la tergiversación o cambio en las costumbres.

de influencias, la obtención de regalos, bienes en especie, o favores sexuales, entre otros.

Ahora bien, existen diversas formas de clasificar la corrupción administrativa. Dos de las principales clasificaciones son: corrupción propia e impropia y corrupción pasiva y activa.

❖ Corrupción propia e impropia.

- 1) Propia: consiste en la conducta de quien voluntariamente da o promete a un funcionario público o a un encargado del servicio público, y de quien recibe o acepta la promesa, dinero u otra cosa útil, en beneficio de sí mismo o de otro, para omitir o retardar un acto de su cargo o servicio, o para hacer un acto contrario a los deberes del cargo o del servicio, a sabiendas de esta contradicción.
- 2) Impropia: se define como la conducta de quien voluntariamente da o permite a un funcionario, encargado con calidad de empleado público, y de quien recibe o acepta la promesa de retribución, en beneficio de sí mismo o de un tercero, para realizar un acto de su cargo, o por un acto ya efectuado, sabiendo que no lo debería de hacer.

❖ Corrupción pasiva y activa.

- 1) Pasiva: es la abstención del funcionario de realizar un acto que es parte del ámbito de sus deberes
- 2) Activa: la que se realiza cuando una persona cualquiera mediante promesas, ofertas, donaciones, presentes o vías de hecho o amenazas pretende la obtención de un dictamen favorable, sumarios o estados, certificados o apreciaciones contrarias a la verdad, lugares o empleos, adjudicaciones, empresas, otros beneficios, o cualquier otro que corresponda al cargo del funcionario, agente o empleado.

No debe, sin embargo, confundirse la corrupción administrativa con la figura de la *desviación de poder*, ya que esta última es un vicio del acto administrativo que consiste en el ejercicio, por un órgano de la Administración Pública, de sus competencias o potestades públicas, para fines u objetivos distintos de los que sirvieron de supuesto para otorgarle esas competencias o potestades, pero amparándose en la legalidad formal del acto.

Dicho lo anterior, la corrupción tiene las siguientes implicaciones según González Llaca⁹⁸:

- 1) Se trata de un acto de poder, ya que en la definición que él ofrece, la corrupción es un uso y abuso del mismo y en su opinión se puede hablar de la posibilidad de disminuir la corrupción pero nunca de erradicarla.
- 2) Puede ser tan intensa o rutinaria en el sector privado como en el público, pero no hay duda que los valores lesionados son diferentes, no sólo de dimensión cuantitativa, sino también por el tipo de alteración que provoca la conducta corrupta.
- 3) Debido a que hay muchos actos de corrupción que pueden realizar el funcionario y el usuario, motivados por los sentimientos de simpatía u otra razón, sin el propósito claro e inmediato de obtener una ganancia, es difícil reconocer la corrupción y sancionarla debidamente. Pero cuando no hay dinero de por medio, la prueba de que estamos ante un hecho corrupto es que los participantes llevan a cabo su comportamiento de manera clandestina.
- 4) La corrupción se da en una estructura administrativa y dentro del cumplimiento de un procedimiento. El autor propone que si el

⁹⁸ González Llaca, Edmundo. Óp. Cit. Pág. 53-56.

problema radica en la debilidad institucional o en la complejidad de los trámites que impulsan al particular a promover una vía alterna a la legal -ya que la tardanza burocrática significa pérdidas para su empresa-, quizás la solución se encuentre en que la ley le cierre el paso mediante trámites más breves y fórmulas más claras. Al efecto, ejemplifica el supuesto con el caso de las aduanas en donde los productos percederos, en sus palabras, “no saben de la burocracia” y al empresario sólo le queda: a) ser honrado y que se le eche a perder su mercancía, o b) agilizar el trámite y salvar su dinero.

- 5) Para que se dé un acto de corrupción generalmente debe existir una interacción entre el funcionario y el usuario, la empresa privada y el Estado. Las oficinas públicas es el lugar donde más tiempo conversan el funcionario y el usuario y en las que se gestan la mayor cantidad de actos de corrupción con frases como “¿con cuánto nos arreglamos?”; por lo que concluye que: “en la medida en que los procedimientos administrativos eviten ese contacto del que tiene el poder de otorgar con el que se acerca a solicitar un servicio, en esa medida se disminuirá la corrupción.”⁹⁹
- 6) Haciendo referencia al refrán popular “En arca abierta, hasta el más justo peca”, afirma que en la administración pública el usuario y el burócrata para incurrir en un acto de corrupción, en ocasiones tienen un ambiente demasiado libre y relajado, propicio para incidir en deficiencias administrativas como la falta de vigilancia y control interno cotidiano.
- 7) Al analizar los factores que inciden en la corrupción, se observa que en el fenómeno inciden un sinnúmero de causas que lo generan, lo desarrollan y lo multiplican.

⁹⁹ Ibidem.

Es en vista de ésta última implicación que se hace necesario realizar un estudio de las causas y factores que inciden en la corrupción administrativa.

3.2.2. Causas que fomentan la corrupción

El pensador Von Mises expresó que: "la corrupción es directamente proporcional a las oportunidades que se brindan al funcionario para que abuse de su poder", y que "el intervencionismo engendra siempre corrupción". En ese orden de ideas, podría afirmarse que cuantos más controles y regulaciones haya sobre la actividad económica y cuantas más leyes, decretos y ordenanzas se impongan a ésta, más fácil resultará crear situaciones en que los particulares y las empresas, para proseguir con sus negocios, tengan que buscar el favor de los funcionarios a través de algún tipo de dádiva o soborno. Von Mises ataca el intervencionismo ya que para él éste somete la economía al ámbito de la política, creando forzosamente situaciones en las que los representantes del poder público pueden actuar a su arbitrio y discreción, propiciando así el aumento de la corrupción.

Pero no puede establecerse sin lugar a dudas que el intervencionismo sea la única fuente que propicie la corrupción, ya que son distintas las causas que le dan origen, siendo clasificadas por los diferentes autores de acuerdo a su criterio. Cuatro de estas clasificaciones se desarrollan a continuación:

- ❖ Primera clasificación: basada en el criterio de Stephen D. Morris.¹⁰⁰ Para este autor, las causas de la corrupción se abarcan desde el punto de vista de la sociología política, señalando tres consideraciones:

¹⁰⁰ Morris, Stephen D. "Corrupción y Política en el México Contemporáneo". Siglo XXI editores, S.A. de C.V. Primera edición en español. México, 1992.

- a) La corrupción se produce debido a un desequilibrio presupuestal esencial entre la habilidad y la capacidad de las organizaciones estatales y sociales para influir sobre el comportamiento político.
- b) Cuando la fuerza de las organizaciones sociales domina a la del Estado, se presenta una tendencia hacia el soborno generalizado.
- c) En el caso opuesto, en el que las organizaciones estatales son más poderosas que las sociales y, por lo tanto, más capaces de controlar las oportunidades de movilidad, existe la tendencia hacia la corrupción generalizada.

Para Morris, el punto de equilibrio entre las dos fuerzas es lo deseado, ya que es el punto en donde no se produce la corrupción. Señala como las causas más importantes que originan o propician la corrupción las siguientes:

- Exceso de trámites y requisitos para solicitar una licencia, permiso o un servicio por parte de una oficina pública.
- Exceso de regulaciones para desarrollar actividades productivas.
- Discrecionalidad en la aplicación de las normas, procedimientos o requisitos.
- Falta de un servicio profesional que contemple estabilidad laboral en el servicio público.
- Sueldos bajos del personal público.
- Programas insuficientes de estímulos y recompensas para el personal público.
- Legislación de responsabilidades de los servidores públicos débil y poco aplicada y difundida.
- Falta de arraigo de valores éticos entre algunos servidores públicos y ciudadanos.
- Ausencia de un registro nacional de servidores públicos inhabilitados por incurrir en actos de corrupción.

- Insuficiente participación ciudadana en actividades de control y evaluación de la gestión pública.
 - Falta de incentivos de capacitación, así como de promoción como resultado de programas de formación.
- ❖ Segunda clasificación: Señala tres tipos de causas que pueden dar origen al apareamiento de la corrupción en un Estado:
- 1) *Causas formales.*¹⁰¹ Que pueden ser:
 - a) La falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado.
 - b) La existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional.
 - c) La inoperancia práctica de las instituciones públicas. Juntas o por separado.
 - 2) *Causas culturales.* Señala cuatro condiciones culturales básicas:
 - a) La gran tolerancia de la sociedad hacia el goce de privilegios privados, lo que en consecuencia permite que el lucro privado se anteponga a la moralidad cívica.
 - b) La cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que "la ley no cuenta para ellos", fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella. Al respecto, José Humberto Velásquez hablando de los patrones culturales cita la sexta tesis de Feuerbach: "...el ser humano no es una abstracción inherente a cada uno de los individuos tomados por separado. En

¹⁰¹ Recordemos que la noción aristotélica de causa es más amplia de lo que nosotros entendemos actualmente; para este filósofo causa es todo principio del ser, aquello de lo que de algún modo depende la existencia de un ente; todo factor al que nos tenemos que referir para explicar un proceso cualquiera. En ese sentido la causa formal está referida a aquello que un objeto es y la causa material es aquello de lo que está hecho algo.

su realidad, el ser humano es el conjunto de las relaciones sociales.”¹⁰²

- c) Las formas de organización estatal y los sistemas normativos tradicionales, se oponen claramente al Estado moderno, generándose contradicciones que sólo encuentran una vía de escape a través de la corrupción.
 - d) Algunos países de Latinoamérica han experimentado actos de corrupción por la falta de visión nacionalista y la inexistencia de una solidaridad ciudadana que busque el bienestar común.
- 3) *Causas materiales.* Estas causas se refieren a situaciones concretas que se traducen en actos corruptos. En la opinión de Fernando Gonzalo Escalante,¹⁰³ la corrupción desempeña importantes funciones de mediación por las “brechas” existentes entre el ordenamiento jurídico y el orden social, siendo cinco las principales brechas en las que la corrupción desarrolla funciones de mediación:
- a) La que existe entre las necesidades reales de control político y las condiciones formales de ejercicio del poder.
 - b) La que existe entre la dinámica del mercado y la intervención pública.
 - c) La que existe entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política.
 - d) La que existe entre los recursos de la administración pública y la dinámica social.
 - e) La que existe entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos.

¹⁰² Velásquez, José Humberto. “La Cultura del Diablo”. Universidad de El Salvador, cuarta edición. San Salvador, 2000. Pág. 15.

¹⁰³ Gonzalo Escalante, Fernando. “La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”. Revista Foro Internacional. El Colegio de México, No. 30 (2). Octubre de 1989. Pág. 328-345.

- ❖ Tercera clasificación: la que toma como punto de referencia al individuo.
 - 1) *Causas endógenas*. Alude a que el origen de la corrupción se debe a factores internos de la persona, tales como:
 - a) Falta de valores humanistas.
 - b) Carencia de una conciencia social.
 - c) Falta de educación.
 - d) Desconocimiento legal.
 - e) Baja auto estima.
 - f) Paradigmas distorsionados y negativos (consumistas, materialistas).
 - 2) *Causas exógenas*. Se refiere a factores externos, ajenos al individuo pero que lo afectan; por ejemplo:
 - a) La impunidad de los actos de corrupción.
 - b) Los modelos sociales que transmiten anti- valores.
 - c) Un excesivo poder discrecional del funcionario público.
 - d) La concentración de poderes y de decisión en ciertas actividades del gobierno.
 - e) El soborno internacional.
 - f) El control económico o legal sobre los medios de comunicación que impiden se exponga a la luz pública los casos de corrupción.
 - g) Salarios demasiado bajos.
 - h) Falta de transparencia en la información concerniente a la utilización de los fondos públicos y de los procesos de decisión.
 - i) La poca eficiencia de la administración pública.
 - j) Una extrema complejidad del sistema.

- ❖ Cuarta clasificación: por último, pero en primer lugar de importancia por su utilidad para los efectos de este estudio, nos referimos a la lista de

causas ofrecida por González Llaca.¹⁰⁴ Dicho autor señala como fuentes de la corrupción que hoy día se experimenta, las siguientes:

- 1) La condición humana: sin afán de adentrarse en discusiones teológicas o psicológicas, el autor afirma que todo ser humano tiene inclinación a la corrupción “de la misma forma que la cabra tira al monte”. En otras palabras, el egoísmo es innato en cada persona y la moralidad es algo que se aprende.
- 2) El poder: así como la maldad se correlaciona con la naturaleza humana, el abuso está ligado al poder por lo que no debe sorprender que la corrupción nazca juntamente con las sociedades organizadas y jerarquizadas. Según González Llaca “Bastó que existiera la primera ley, el primer deber y el primer juez para que existiera el primer sobornador”.
- 3) El sistema de producción y consumo: los elementos ya señalados del ser humano y el poder, requieren de circunstancias para desarrollarse, es decir, exigen de toda una estructura cultural, económica, política y legal que sólo puede darle el sistema económico y de producción. Citando a Marx, el autor expresa que el capitalismo nace “cuando se despierta en el hombre la avidez”, cuando se pierden los límites de la simple satisfacción.
- 4) Los antecedentes nacionales: aunque el autor ofrece ejemplos históricos de casos de corrupción propios de su país, es indudable que la corrupción ha sido una práctica constante en todos los países, sobre todo los latinoamericanos y: “los proyectos paralelos para combatirla, paradójicamente se unieron tanto para formar la convicción

¹⁰⁴ González Llaca. Óp. Cit. Pág. 59.

popular de que los políticos siempre mienten, como para reafirmar que la corrupción es invencible”.¹⁰⁵

- 5) La cultura de la corrupción: la sociedad se ha ido acomodando, familiarizando y hasta tolerando la corrupción al observar la misma como rasgo innato de la actuación pública. De manera que ya no hay reproche sustancial por parte de una sociedad que cuando ve a un político ocupar varios cargos importantes y no enriquecerse, en lugar de respetarle es objeto de su desprecio y sospecha de falta de inteligencia. Por lo que esto legitima la actitud de los funcionarios que hacen uso de frases como “a mí no me den, sólo pónganme donde hay”.
- 6) La pobreza, la marginación y la falta de educación: más allá de la corrupción administrativa, para González Llaca la pobreza no sólo es causa de corrupción en los funcionarios, lo es también de los pobres porque la corrupción es una respuesta ante las carencias; como ejemplo, pueden mencionarse los vendedores de CDs piratas. Además, ante la necesidad de espacios y vivienda de la población, los funcionarios han sacado grandes ganancias con la administración urbanística. Finalmente, sobre la falta de educación, el autor expresa: “Si el ciudadano se rebela contra quien se aprovecha de la información y, superando su timidez y su temor de ser excluido de los programas, pretende denunciar, también se enfrenta a su ignorancia de cómo protestar. Durante el proceso normal no tiene los conocimientos ni la malicia para recabar las pruebas del atraco, lo que de inmediato repercutirá en su incapacidad para seguir un proceso contra su verdugo.”

¹⁰⁵ González Llaca. Óp. Cit. Pág. 64.

3.2.3. Factores que inciden en la corrupción administrativa

Las causas que originan la corrupción no deben confundirse con los factores que propician su arraigo y desarrollo en los Estados; si bien es cierto en un sentido figurado ambas palabras son sinónimas una de la otra, en un sentido más estricto la primera le da comienzo a la problemática y la segunda indica su crecimiento y estancamiento en los gobiernos, sistemas y sociedades.

3.2.3.1. Factores de Radicación

Para Canales Aliende, las causas actuales que favorecen la corrupción pública son, entre otras, las siguientes: a) la anomia o falta de valores; b) la mayor fragmentación y diversidad de intereses sociales; c) el poder de los expertos; d) el individualismo y el egoísmo; e) el consumismo; f) la falta de control y de transparencia de las nuevas tecnologías; g) la mayor externalización de servicios en el sector público; y h) la desmoralización y las bajas retribuciones del sector público.¹⁰⁶

Klitgaard, desarrolla un concepto de corrupción que González Llaca acoge en su obra, el cual se ilustra por medio de la siguiente ecuación:

$$C = DM + D - RC$$

En donde:

C= Corrupción

DM= Monopolio de la decisión pública

D= Discrecionalidad de la decisión pública

RC= Responsabilidad de rendir cuentas por la acción.

Resultando que la corrupción es igual a las decisiones monopólicas, más la discrecionalidad de la autoridad, menos la rendición de cuentas. Es

¹⁰⁶ Canales Aliende. Óp. Cit. Pág. 3.

así que la centralización es vista como una de las causas de la corrupción unida a otros elementos no menos importantes como:

- La ausencia de controles internos y la violación de los pocos existentes contribuyen a la creación de beneficios personales o grupales; por ejemplo, a pesar que existe una resolución que prohíbe ocupar más de un puesto remunerado en el gobierno –salvo excepciones legales-, algunos se las ingenian para acceder a los fondos públicos por diferentes vías como ayudas, contrataciones, entre otros.
- Debilidad de los organismos de control financiero,¹⁰⁷ siendo los principales problemas la falta de personal técnico capacitado y experimentado y de mecanismos e instrumentos que le permitan prevenir los fraudes o detectarlos.
- La falta de solidez de sistemas de aplicación de la ley que previenen y sancionan la corrupción administrativa en diferentes niveles.
- La ausencia de información y la falta de rendición de cuentas de los funcionarios, así como la poca participación de la ciudadanía en el seguimiento a las acciones gubernamentales.
- La degradación moral y la ausencia de ética en el ejercicio de las funciones públicas ya que el interés fundamental para acceder a posiciones públicas corresponde al interés por engrosar el patrimonio personal.
- La impunidad prevaleciente ante los actos de corrupción denunciados, lo que envía el mensaje a la población de que la trasgresión de las normas no conlleva penalidad.
- La complicidad de diferentes sectores con la corrupción.

¹⁰⁷ La Corte de Cuentas de la República, en el caso de El Salvador.

La falta de desempeño ético en la administración pública también está asociada a diferentes factores como:

- a) Abuso de poder, que se expresa mediante el uso de oportunidades desde posiciones públicas o privadas, para obtener beneficios grupales o personales.
- b) Carencia y/o debilidades de los procedimientos y mecanismos institucionales, que garanticen la transparencia en el ejercicio de las funciones.
- c) Debilidad en los marcos legales que tipifican y sancionan la corrupción administrativa pública.
- d) Reforzamiento de las actitudes individualistas y el consumismo, sustituyendo los valores éticos, como la solidaridad, honestidad y responsabilidad.
- e) La impunidad en que se encuentran los actos de corrupción, sobre todo en la administración pública. Como vemos, la corrupción se expresa de múltiples maneras, siendo algunas de sus expresiones más visibles el tráfico de influencia y la obtención de ganancias personales.

Luego de mencionar los rasgos generales de diversos factores y elementos que menoscaban el desempeño ético en la función pública, procedemos a tratar más específicamente los diversos factores que propician el desarrollo¹⁰⁸ de la corrupción:

- 1) El Poder: la posición de los funcionarios públicos respecto al resto de la población, incluyendo todos los sectores privados, es de poder. La

¹⁰⁸ En el entendido de que nos referimos no sólo a la radicación (arraigo y establecimiento) del fenómeno, sino también a su avance y expansión en la administración pública por distintos medios tan variados e ingeniosos como los que la practican.

discrecionalidad¹⁰⁹ que poseen de acuerdo a su rango no deja de ser una tentación por abusar de dicha posición privilegiada a modo de obtener beneficios de cualquier tipo. La ostentación de una posición de poder no es sólo una causa de la corrupción sino también un factor que contribuye a su radicación en los sistemas debido a su influencia sobre la naturaleza humana que provoca que quien tiene poder, desee más, impulsándole a valerse de los medios necesarios –sea coerción, manipulación, influencia- para intentar perpetuarse en el poder y no dejar de recibir los beneficios que del mismo pueda extraer. De modo que el poder en sí no es el problema, sino la avaricia por tener más y el abuso del mismo.

- 2) La Burocracia: Entendida como la estructura organizativa caracterizada por procedimientos explícitos y regularizados, división de responsabilidades y especialización del trabajo, jerarquía y relaciones impersonales, o como la influencia excesiva de las administraciones, es un factor determinante por dos razones: a) Porque la excesiva centralización de funciones y toma de decisiones por parte del Estado, no permite que la gestión pública sea ágil y eficiente. Es decir, mientras más largos y tediosos sean los trámites y procedimientos que lleva a cabo la administración pública a solicitud del particular, más deseoso estará éste de procurarse la rapidez de los mismos; b) porque cuando se elige un servidor público por un criterio distinto al del mérito y más aún, cuando se sustituye un servidor público que está por mérito, por uno que sólo cuenta con “cuello”,¹¹⁰ se vulneran los principios de las burocracias estructuradas. Constituye un factor de desarrollo debido a su mal uso y aplicación que en lugar

¹⁰⁹ Libertad que poseen los servidores públicos en la toma de decisiones por razón de su cargo y en el ejercicio de sus funciones; atendiendo al principio de legalidad.

¹¹⁰ Expresión popular que expresa favoritismo por alguna persona.

de funcionar como medio de control de las actuaciones administrativas, más bien obstruye el acceso de los particulares a los servicios públicos creándole procedimientos engorrosos y de difícil seguimiento, además de generar inseguridad en la capacidad de respuesta de los servidores públicos. El escepticismo de los usuarios que desemboca en la falta de grupos de presión de la cual hablaremos más adelante, tiene además como motivo que las instituciones encargadas de recibir denuncias en muchas ocasiones no cuentan con un personal que facilite el trámite. El burócrata, a menudo se pone “*mal encarado*” o de “*mal humor*” y antepone toda clase de obstáculos hasta colocar al denunciante en calidad de sospechoso. De pronto el quejoso se halla en una atmósfera hostil, inmerso en un sinfín de procedimientos y de pérdida de tiempo que opta por salir huyendo, antes de ser él quien termine siendo el indiciado.

- 3) La ausencia de una cultura preventiva: El salvadoreño promedio se caracteriza por dejar todo a última hora, por “vivir improvisadamente, confiado en el porvenir.”¹¹¹ Tal cultura de descuido no se limita a la labor cotidiana de la población, sino que trasciende a los niveles del gobierno en el sentido de que, aparte de que la cantidad de servidores públicos que acceden al cargo o puesto por vínculos personales es desproporcional a los que acceden por mérito propio, los que son elegidos de una u otra manera, generalmente atienden a una necesidad de “llenar el puesto”, más que al criterio de idoneidad para ocupar dicho puesto. Si bien es sabido que la corrupción no la cometen los Estados ni los sistemas sino que son las personas quienes lo hacen de forma directa, ¿Por qué no ser más cuidadosos al

¹¹¹ Velásquez. Óp. Cit. Pág. 35.

momento de seleccionar el elemento humano al servicio del Estado?. Esta cultura de prevención ahorraría muchos esfuerzos, tiempo y recursos en el combate de la corrupción.

- 4) Pobreza, Educación y Falta de Equidad: la distribución inequitativa de los recursos públicos generalmente tiende a beneficiar a grupos minoritarios que poseen el poder, dinero y la influencia suficientes para afectar las decisiones del Estado a su favor. La falta de educación del pobre, precisamente causa de su condición, le provoca una vulnerabilidad y una inhibición que ha de sobrellevar en toda su relación con la administración, desde la asignación de los programas que lo van a beneficiar, hasta su distribución y sus posibilidades de reclamo ante las irregularidades del gobierno.
- 5) Conflicto de intereses: basta decir que la escasa ética en el desempeño de los servidores públicos, se pone de manifiesto cuando ante una situación determinada, sin dudar anteponen su interés privado –o el de otro u otros- al interés público.
- 6) La búsqueda de eficiencia: Para Rose-Ackerman, en un sistema económico corrupto pero eficiente, los servicios públicos se otorgan a aquellos postores que estén dispuestos a pagar más, pero la misma autora afirma que las investigaciones contemporáneas demuestran que los pagos vinculados a la corrupción casi nunca promueven la eficiencia, y en general, los sistemas ilegales de precios-sobornos tienden a socavar otras metas públicas de igual importancia que el desarrollo de los mercados. Los sobornos inducen a los funcionarios a generar condiciones artificiales de escasez, lentitud y trámites innecesarios para presionar su pago, por lo que la búsqueda de la eficiencia a través de medios corruptos, en lugar de mejorar el sistema

lo perjudica generando costos excesivos que benefician a pocos y afectan negativamente a la colectividad.

- 7) Debilidad de grupos de presión: González Llaca señala que el Banco Mundial ha planteado que la corrupción sólo se puede controlar cuando los ciudadanos deciden no tolerarla más. La corrupción ya no es, ya no puede ser, un rasgo institucional y rutinario de la burocracia. Estar consciente de la corrupción, de su presencia en todos los actos de la vida nacional, genera otro gran motivo por el que la corrupción está radicada en nuestras sociedades: la ausencia de una cultura de denuncia, ya que denunciar es una acción que a menudo cae en el vacío.

3.2.3.2. Factores de Erradicación

Mucho se habla de causas y consecuencias de la corrupción, ya sea administrativa o de otro tipo; sin embargo, es preocupante el poco interés mostrado en desentrañar los factores que contribuyen a su erradicación, aunque ésta sea parcial. Es probable que el interés focalizado en conocer las causas de la corrupción se deba a la aplicación de la fórmula siguiente: si A causa B, entonces se puede evitar que se produzca B en tanto que se elimine o nulifique A. En otras palabras, si X factor causa la corrupción administrativa, al eliminar dicho factor se estará erradicando la corrupción.

Sin embargo, la solución planteada no es tan simple, ya que tal como se desarrolló en el apartado anterior, hay causas que dan origen a la corrupción que no pueden ser simplemente quitadas del medio; por ejemplo, no se puede cambiar la naturaleza humana porque si de alguna forma se lograra suprimir el instinto propio de los seres humanos, sólo se estarían creando autómatas y lo más probable es que a la larga, existieran siempre

quienes se aprovecharan de ello. En cambio, si se atacan los factores que hacen que el ser humano no supere esa etapa de egoísmo y se le brindan las herramientas para facilitarle el proceso de interiorización de valores éticos y morales, sólo entonces se estaría avanzando en la lucha contra la corrupción.

Las prácticas consideradas por los ordenamientos jurídicos y por la mentalidad occidental como corruptas, aparecen justificadas por las costumbres, las formas tradicionales de pensar, los valores y los significados asumidos por la sociedad. Reafirmamos, por tanto, que la solución no es tan sencilla y requiere, además de un esfuerzo nacional y político, la cooperación de la sociedad y el apoyo internacional. Sumado a esto, se debe tener en cuenta que los castigos penales, multas y otras sanciones, son indispensables en el combate de la corrupción debido a que proporcionan las normas a seguir y el castigo a la falta de cumplimiento de alguna de ellas, aunque, por supuesto, esto de por sí solo no constituye la salida del problema.

Citando nuevamente a Rose-Ackerman, la corrupción es más un síntoma que un resultado; es síntoma de que las relaciones Estado-sociedad se orientan hacia el debilitamiento de la justicia y la legitimidad social del Estado y generan despilfarros y malversaciones del gasto público. Es además un resultado de los procesos de modernización, de las desigualdades económicas, de la pobreza y de las formas de dominación política. Más que una causa, la corrupción puede ser considerada también como síntoma de una enfermedad mucho mayor: la pérdida de valores. Nuestra conciencia da la pauta a nuestro actuar, y a su vez ésta se basa en

nuestra moral y ética. Si nuestra conciencia se deforma a través de las justificaciones es imposible corregir la corrupción.

Es por lo anterior que se requiere que las sociedades trabajen en la reivindicación del sistema de valores para que con ello se mantenga un interés de cooperación que permita crear conciencia de las consecuencias que trae consigo la corrupción y sobre todo de los verdaderos beneficios que se tienen al disminuirla. Esta reestructuración fortalecerá la comunicación entre los ciudadanos y el Estado, creándose una cultura democrática más sólida.

Sumado a esto se debe hacer un esfuerzo de parte de los poderes Legislativo y Judicial con el fin de hacer leyes que castiguen severamente a quienes realicen actos de corrupción así como aplicarlas de manera igual para que aquellos que gozan de privilegios no se sigan sintiendo impunes ante éstas. Pero si bien es cierto, esto sería parte de la solución, no es una fórmula mágica ni el factor determinante para erradicar la corrupción, porque como dice Martín-Retortillo: “Sería terrible creer que con llevar esto a una norma ya estaba solucionado el problema. Lo decisivo es la vertiente de autorresponsabilidad, de compromiso personal, cuya falta de respeto debería ante todo crear esa incomodidad personal de encontrarse con compañeros que le señalaran a uno como el intruso que no respeta las reglas. Pienso así que sería muy importante que el acto de toma de posesión...fuera una ocasión solemne de comprometerse con el correspondiente código de conducta”,¹¹² señalando que actos como el de toma de posesión han sido desprovistos de cualquier contenido que no sea el estrictamente burocrático.

¹¹² Citado por González Pérez. Óp Cit. Pág. 63.

Otro factor de erradicación sería el combate al corporativismo para evitar que se beneficien grupos sociales minoritarios a través del Estado y viceversa así como quitar las camaraderías para que las oportunidades de sus miembros no dependan de ellos mismos y se evite que personas no preparadas lleguen a cargos importantes por medio de la corrupción. Este sería el factor de prevención al cual nos referimos en el apartado anterior.

Quienes ejercen el poder deben tener en cuenta que el exceso de trámites y las debilidades internas son el alimento principal de la corrupción y se deben tomar medidas que optimicen la burocracia y sobre todo se debe tener en cuenta que las personas que un país necesita como dirigentes tienen que ser capaces de predicar con el ejemplo, que es la transparencia, la honestidad y el liderazgo.

El resto de la lucha depende de todos nosotros como ciudadanos, que tenemos la responsabilidad en nuestra vida cotidiana, profesional y personal de fortalecer la probidad y ejercer nuestras responsabilidades como participantes en la sociedad democrática. Cada miembro de una sociedad ayuda o afecta a la misma, es por eso que para lograr un cambio se debe luchar por el bien común. La búsqueda del beneficio individual trae éxito a algunos pero fracasos a muchos otros; si en verdad se busca un crecimiento como nación, se debe tomar conciencia de la trascendencia del actuar de cada individuo. En ese sentido, valdría la pena enfocar los esfuerzos ciudadanos a la exigencia de una mayor y mejor educación, una mejor distribución de la riqueza y una reducción en las diferencias entre los países pobres y países ricos.

3.3. Instituciones y entes auxiliares para la promoción del desempeño ético en la función pública.

3.3.1. Tribunal de Ética Gubernamental.

El Tribunal de Ética Gubernamental, creado mediante la Ley de Ética Gubernamental, es una entidad de derecho público con personería jurídica y autonomía en lo administrativo, técnico y económico, instituida con el fin de normar y promover el desempeño ético en la función pública, salvaguardar el patrimonio del estado, y prevenir, detectar y sancionar las prácticas corruptas de los servidores públicos.

La Ley de Ética Gubernamental, se estableció en cumplimiento de las convenciones interamericanas y de las Naciones Unidas contra la corrupción. La Ley de Ética Gubernamental 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 de 2006, publicado en el Diario Oficial N° 90, Tomo N° 371, del 18 de mayo de 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 todas las instituciones públicas.

En base al 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, 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.

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 artículo 82 inciso 2 respecto a los actos de comunicación, y el artículo 83 inciso 2 concerniente a las formalidades de las notificaciones, con el fin de facilitar su cumplimiento.

3.3.1.1. Funciones y atribuciones.

Como se explica en el artículo 14 de la Ley de Ética Gubernamental las funciones y atribuciones del Tribunal de Ética Gubernamental son las siguientes:

“a) Promover entre todos los servidores públicos, el respeto y observancia de las normas éticas establecidas en esta ley.

b) Difundir entre todos los servidores públicos los principios, deberes, derechos y prohibiciones de la presente ley.

c) Capacitar a los servidores públicos, sobre la ética en la función pública, para erradicar la corrupción y otros aspectos relacionados con la presente ley.

d) Tramitar el procedimiento por denuncia e imponer sanciones por infracciones a la presente ley, ya sea directamente por los interesados o por aquellas que sean remitidas por las comisiones de ética.

e) Resolver, en un plazo máximo de ocho días hábiles, las excusas que presenten los miembros de las comisiones de ética ante eventuales conflictos de intereses, rechazándolas o aceptándolas y designar, al sustituto en ese caso.

f) Definir mecanismos para garantizar la transparencia de administración pública y la publicidad de los actos administrativos por los medios de información posibles.

- g) Formular e implementar políticas para que los servidores públicos se esmeren en el uso racional de los recursos del Estado.
- h) Nombrar a los miembros de las comisiones de ética gubernamental en las instituciones indicadas en la presente ley.
- i) Formular y aprobar el reglamento de esta ley.”¹¹³

3.3.2. Comisiones de Ética Gubernamental.

El objeto principal de la creación de Comisiones de Ética Gubernamental, es facilitar el trabajo del Tribunal de Ética Gubernamental y de acuerdo con esta ley se tendrá una de ellas en la Asamblea Legislativa, Presidencia de la República, Corte Suprema de Justicia, Secretarías de Estado, Consejo Nacional de la Judicatura, Corte de Cuentas de la República, Ministerio Público, Tribunal Supremo Electoral, Instituciones autónomas o descentralizadas, y una sola comisión de ética que atenderá a todas las municipalidades del país la cual tendrá su sede en COMURES.

Estas comisiones estarán integradas por tres miembros propietarios que durarán en sus funciones cinco años, pudiendo ser reelectos, además habrán tres miembros suplentes que sustituirán a aquellos miembros de las comisiones en los casos de falta, excusa o impedimento. Dichos miembros deben pertenecer al personal del organismo o institución en que funcionen para lo cual un reglamento determinará la forma en que deben de hacerse el nombramiento de los mismos. La comisión de ética que atenderá todas las municipalidades del país se integrará de la siguiente manera: un representante nombrado por COMURES; otro por el Tribunal de Ética Gubernamental y el tercero nombrado por el Presidente de la Corte de Cuentas de la República.

¹¹³ Ley de Ética Gubernamental. Decreto Legislativo N° 1038, de fecha 27 de abril de 2006, publicado en Diario Oficial N° 90, Tomo N° 371, 18 de mayo de 2006.

En el artículo 16 de la ley de ética gubernamental se establece las funciones que poseerán las comisiones de ética las cuales son:

- a) Recibir denuncias cuando un servidor público de su institución haya infringido la presente ley y si fuere procedente la remitirá al Tribunal de Ética Gubernamental, para su trámite y resolución.
- b) Dar seguimiento a las resoluciones del Tribunal de Ética que sean de su competencia.
- c) Difundir y capacitar al personal de la institución de los contenidos de esta ley, particularmente lo relacionado a los principios, las prohibiciones y deberes éticos y los conflictos de intereses.
- d) Proponer al tribunal medidas administrativas, de carácter general o particular para prevenir, controlar y erradicar la corrupción.

3.3.3. Órgano Ejecutivo.

3.3.3.1. Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República.

En el Decreto Presidencial No. 1 del 1 de junio de 2009, en el seno de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia, se crea la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, a la cual se le establece como atribución, fomentar la probidad, la transparencia y la auditoría ciudadana, a través del acceso ciudadano a información pública y la responsabilidad jurídica.

A través de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción lo que se busca establecer es el cumplimiento a la edificación de un sistema de transparencia e instauración de un sistema de integridad para elevar la cultura de la honestidad, servicio, probidad, responsabilidad y ética pública,

incorporando la protección del derecho ciudadano al acceso a información pública y la obligación de las instituciones públicas a la rendición de cuentas.

Algunas atribuciones que se le han otorgado a dicha Subsecretaría son:

- a) Apoyar al Secretario para Asuntos Estratégicos en la implementación y sistematización de la transparencia como eje fundamental de la actuación de la Administración Pública;
- b) Edificar el Sistema de Transparencia Nacional;
- c) Formular los lineamientos, estrategias y acciones para la transparencia de la gestión del Gobierno;
- d) Fomentar y dar seguimiento a la contraloría de la actuación de la Administración Pública;
- e) Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, promoviendo el acceso a la información pública;
- f) Garantizar la transparencia a través de la coordinación y el seguimiento de las instancias auditoras en las instituciones del Gobierno central;
- g) Promover la ética como eje transversal en todas las instituciones del Estado;
- h) Instalar ventanillas de entrega de información pública y abrir oficinas de quejas y denuncias con garantías y mecanismos de protección a denunciantes e indagación de indicios suficientes para efectos probatorios;
- i) Promover la aprobación de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública;

- j) Generar convenios con instituciones académicas y tanques de pensamiento para la creación de centros de depósito y acceso de información pública estratégica;
- k) Crear un sistema de incentivos a la transparencia y a la participación ciudadana a nivel local vinculado a las transferencias y ventanillas de financiamiento del Gobierno nacional; y
- l) Garantizar la coordinación de los sitios web para los fines especificados en el marco de la transparencia.

3.3.4. Corte de Cuentas de la República.

En la Constitución política emitida el 20 de enero de 1939, mediante decreto 158, publicado en el Diario Oficial No. 15, Tomo 126, se establece la creación de la Corte de Cuentas de la República. En dicha norma se establecieron una serie de atribuciones entre las cuales están: llevar a cabo la fiscalización técnico legal de la gestión hacendaria, ser un organismo colegiado con facultades jurisdiccionales, independiente del Poder Ejecutivo. Además en el Título XII artículo 158 inciso uno, que se refería a la Hacienda Pública establecía “La fiscalización técnico legal de la gestión de la Hacienda Pública en general, y la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Poder Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República.”¹¹⁴

En la anterior disposición legal se detallan cada uno de los aspectos que se enmarcaban dentro de la función fiscalizadora, como lo son el de inspeccionar y vigilar la recaudación, custodia, compromiso y erogación de dineros públicos, teniendo a la vez la tarea de autorizar toda salida del Tesoro Público ya sea de forma directa como indirecta, también debía

¹¹⁴ Corte de Cuentas de la República de El Salvador, Revista “Cincuenta Aniversario, Conmemoración de sus cincuenta años controlando la Hacienda Pública 1940-1990”, San Salvador, 1990, Pág. 9.

inspeccionar las cuentas de los funcionarios que tuvieran a su cargo el manejo de fondos y en caso de encontrárseles responsables del aprovechamiento de los fondos estatales, fallar sobre los mismos.

La fiscalización que ejercería dicho organismo comprendía todos los establecimientos públicos de las entidades oficiales, las autónomas y las corporaciones de derecho público. Estas comprendían sus principales atribuciones en cuanto a su función de fiscalizar y controlar ya que dentro de las últimas funciones atribuidas contempladas en el artículo 158, comprendían el aspecto organizativo de la Corte, como el de preparar y ejecutar su propio Presupuesto, decretar sus propios reglamentos que fueren indispensables para dar inicio al cumplimiento de sus atribuciones y finalmente debía nombrar a sus empleados.

En definitiva la Constitución de ese año contenía la función de fiscalizar los fondos públicos que reviste una gran importancia, ya que permite tener un control de la recaudación, manejo, utilización e inversión de los fondos estatales, pero esto no es posible sino existen entidades que controlen a través de la función administrativa y jurisdiccional a los servidores públicos de las diferentes instituciones que manejan fondos estatales, para verificar que se dé una correcta administración de los mismos por parte de los servidores públicos.

En el artículo 159 de la norma fundamental de 1939, se especificaba un punto muy importante y era que la Corte de Cuentas de la República en cuanto a su organización y funcionamiento se estaría a lo establecido en una ley especial y en concordancia con ello, el artículo 195 de la misma, se determinaba que mientras no se dictara la ley orgánica del ente fiscalizador

recién creado, continuaría en el ejercicio de sus actividades el Tribunal Superior de Cuentas y la Auditoría General de la República, como anteriormente lo habían venido haciendo.

Definitivamente se avistaron diferentes situaciones relacionadas con la Corte, que serían complementadas por la Ley Orgánica de dicho ente, que según mandato constitucional tenía que ser aprobada para que entrara en el ejercicio de sus funciones la institución que en adelante, será la encargada de llevar a cabo la función de fiscalización y control de los fondos públicos.

El 29 de diciembre de 1939, por Decreto Legislativo No. 101 publicado en el Diario Oficial No.284, Tomo 127, nace a la vida legal mediante la promulgación de su Ley Orgánica, la Corte de Cuentas de la República, dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 195 de la Carta Magna de ese mismo año.

Es así que el 3 de enero de 1940 a las 7: 00 a.m., dio inicio a sus labores la Corte de Cuentas de la República, con un personal de 124 empleados y 15 Jueces de Cuentas, sus salarios oscilaban entre los cincuenta y cuatrocientos veinticinco colones; con un presupuesto anual de trescientos dos mil cuatrocientos treinta colones. Esta se ubicó en la planta alta de un edificio sobre la Avenida España y Calle Delgado, en el cual también laboraba la Dirección General de Tesorería.

A la media noche del día 6 de enero de 1940, entró en vigencia la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República considerándose el día 7 de enero del mismo año, la fecha que marca la existencia a la vida jurídica de la recién creada institución.

El 17 de marzo de 1941 la Contaduría Municipal que formaba parte de la Corte de Cuentas de la República como una sección anexa, quedó y pasó a ser parte integrante de forma completa y absoluta de la Corte de Cuentas de la República.

En 1944 se produjo una reforma a la Constitución, con la finalidad de ampliar las atribuciones de la Corte de Cuentas de la República, aunque fueron mínimos es importante mencionar que con éstas se introdujeron los primeros elementos del control preventivo y la facultad de intervenir la cuenta general del Presupuesto, que sería presentada anualmente por el Ejecutivo a la entonces Asamblea Nacional.

Otro hecho importante acontecido en 1944, es la aprobación del Reglamento Administrativo de la Corte de Cuentas mediante Decreto No.9, publicado en el D. O. No. 150 del 5 de julio de ese año, que viene a sumarse a lo regulado por la Constitución y la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República.

Pero la Constitución que le dio vida a la Corte de Cuentas de la República, no duraría mucho tiempo vigente, ya que la Asamblea Nacional Constituyente mediante Decreto No. 251 del veintinueve de noviembre de 1945 y publicado en el D.O No. 261, Tomo 139, resolvió asumir como Constitución, la que se había decretado hacia aproximadamente 59 años, o sea la de 1886, que en su Art. 4 deroga a la anterior. Pero a pesar de estos cambios en lo referente a la Corte de Cuentas, definitivamente los cambios fueron muy pocos subrayándose los siguientes: siempre lo relacionado a la Corte de Cuentas de la República, “apareció en el título denominado de la Hacienda Pública con la diferencia de que ya no se encontraba bajo el título XII, sino bajo el XI, en igual forma el articulado en donde se regulaba lo

relacionado a dicho organismo fiscalizador también cambió, ya que se regulaba en el Art. 135 y siguientes”.¹¹⁵

Caso similar sucedió con la constitución promulgada en 1950, ya que en ésta, a excepción de algunos cambios se mantiene lo regulado en la Constitución de 1945, simplemente variando en los aspectos siguientes: el hecho de ampliar la vigilancia de la Corte de Cuentas de la República, al atribuirle la liquidación de impuestos y demás contribuciones, según lo regulaba el artículo 128 numeral 1; además el cambio en la denominación en cuanto a las Cámaras, ya que se optó en llamarlas Cámaras de Primera Instancia y Cámaras de Segunda Instancia; y finalmente un cambio relacionado con el período de elección de los miembros de las Cámaras.

En el año de 1952 según el artículo 15 del Reglamento Administrativo de la Corte de Cuentas, este organismo tenía a su cargo la contabilidad general del Estado tanto en la gestión patrimonial como presupuestaria. Esta atribución fue trasladada al Ministerio de Hacienda de acuerdo al D. L. No. 545 del 7 de Enero de 1952, por medio del cual, se creó el Departamento de Contabilidad, que posteriormente paso a ser la Dirección de Contabilidad Central.

Así como en los años anteriores, se promulgaron Constituciones que prácticamente contenían cambios mínimos en relación al Ente fiscalizador en El Salvador, esto se mantuvo, por lo que en 1962 entra en vigencia una nueva constitución, que en relación a la Corte de Cuentas de la República las

¹¹⁵ Fundación Konrad Adensuer-Sittftung y FESPAD, “Reformas Constitucionales un elemento indispensable para la democratización en El Salvador”. Imprenta Criterio. San Salvador, El Salvador, 1995. Pág. 49.

disposiciones legales contenidas, eran prácticamente una copia fiel de la Constitución de 1950.

Sin embargo el surgimiento de constituciones, aun no había terminado y se emite una nueva en el año de 1983, que le dio continuidad a los patrones de las anteriores normas fundamentales, es decir que no se incorporan mayores cambios a la Corte de Cuentas dentro de los cuales destacan los siguientes: se agregó a los impuestos, las tasas y los derechos como parte de las contribuciones fiscales que deben de ser vigiladas por el organismo fiscalizador; también se consideró a los empleados como sujetos que administran fondos o bienes públicos, dado que en la práctica no todos los que ejercen esta atribución son funcionarios.

Es esta Constitución, la que le asignó un título especial a la Corte de Cuentas de la República y que actualmente podemos apreciar en el Capítulo V, ya que según lo anteriormente expuesto, en las anteriores este organismo encargado del control fiscal, se encontraba inmerso en el título de la Hacienda Pública.

Al igual que en la anterior norma fundamental, en la de 1983 se introdujo una nueva atribución que consistía en “informar por escrito al Presidente de la República, a la Asamblea Legislativa y a los respectivos superiores jerárquicos de las irregularidades relevantes comprobadas a cualquier funcionario o empleado público en el manejo de bienes y fondos sujetos a fiscalización” (Artículo 195 No.7).

En la misma disposición legal, se agregó la atribución octava, que estipulaba que la Corte de Cuentas de la República debía vigilar, para que se

hicieran efectivas las deudas a favor del Estado y Municipalidades, en razón de que en la práctica no se hacían efectivas las sentencias pronunciadas en los Juicios de Cuentas, por lo que no se recuperaban deudas a favor del Estado y las Municipalidades.

La nueva ley concibe a la Corte de Cuentas de la República como el máximo organismo rector del control de los fondos públicos o del Sistema Nacional de Auditoría de la Gestión Pública, sistema de control creado para el establecimiento de un Sistema retroalimentador y dinamizador de la actividad administrativa de todas las entidades y organismos del sector público.

Con la entrada en vigencia de dicha ley se le atribuye a la Corte de Cuentas de la República la obligación de examinar la gestión pública a la luz de criterios de legalidad, de eficacia y de economía en el uso de los recursos, de efectividad en los resultados y de transparencia.

En 2002, se realizan reformas a la Ley orgánica de dicho ente contralor, a consecuencia de la Sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las once horas con cincuenta minutos del día 16 de julio de ese año, en la que se declararon inconstitucionales los artículos 8, numeral 6 y 64 inciso 4 sentando con ello bases para una reforma, y así sucedió el 26 de septiembre de dos mil dos.

El proceso de modernización de la Corte de Cuentas debía ser continuo según el mismo ente, con la finalidad de lograr el mejoramiento de la calidad de los servicios que presta, para lo que debía contar con una estructura que respondiera a las nuevas necesidades institucionales, por lo

que se consideró indispensable emitir el Reglamento Orgánico Funcional, emitido el 24 de agosto de dos mil cuatro y publicado en el Diario Oficial No. 159, Tomo 364, del 30 de agosto del 2004, derogando al que ya existía. Con este nuevo Reglamento, se establece la estructura orgánica, las funciones, responsabilidades y atribuciones de las dependencias de la Corte de Cuentas (Artículo 6 Ley de la Corte de Cuentas).

En el año 2004 también se emiten las Normas de Control Interno, específicamente el catorce de septiembre y publicadas en el Diario Oficial No. 180, Tomo No. 364, del 29 del mismo mes y año, las cuales constituyen según lo regula el artículo 1 de la misma, el marco básico que establece la Corte de Cuentas de la República, aplicable con carácter obligatorio, a los órganos, instituciones, entidades, sociedades y empresas del sector público y sus servidores (Instituciones del Sector Público).

Actualmente son varios los reglamentos y normas que ha emitido la Corte de Cuentas de la República para fortalecer y lograr mejorar la ejecución del control fiscal en las instituciones que manejan fondos públicos, como es el caso de las Normas de Auditoría Gubernamental las cuales determinan los parámetros básicos para la realización del Proceso de Auditoría.

CAPITULO IV

ANÁLISIS JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL EN RELACIÓN AL COMBATE DE LA CORRUPCIÓN

4.1. Legislación Salvadoreña.

En el segundo capítulo ofrecimos una reseña histórica de la evolución experimentada por nuestra normativa en materia de ética y corrupción administrativa. Asimismo, ofrecimos el panorama circunstancial bajo el cual se desarrollaron dichos cambios; por lo que en este apartado, sin afán de realizar un examen jurídico profundo de la problemática, simplemente intentaremos bosquejar la situación actual del combate a la corrupción administrativa desde la perspectiva de nuestro marco legal, especialmente la Ley de Ética Gubernamental.

4.1.1. Constitución de la República.

Los primeros preceptos que advertimos establecidos en nuestra Constitución tienen que ver con valores jurídicos y ya que el incentivo de valores en la sociedad es uno de los factores que pueden ayudar a la disminución de la corrupción, tener un marco normativo constitucional que refleje estos valores como sustanciales, posibilita el perfeccionamiento de nuestros instrumentos legales e influye positivamente en las actuaciones de los servidores públicos.

El artículo 1 inciso uno de la Constitución establece que: “El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común”; por lo que los primeros valores jurídicos plasmados en nuestra ley primaria son la seguridad jurídica y el bien común.

La seguridad jurídica es la condición resultante, hecha por el ordenamiento jurídico, de los ámbitos de licitud e ilicitud en la actuación de los individuos, lo que implica una garantía para los derechos fundamentales de la persona y una limitación a la arbitrariedad del poder público, es decir que la seguridad jurídica puede ser vista como una categoría jurídica fundamental, a través de la cual se obtiene la certeza de que una situación jurídica determinada no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes establecidas previamente; por eso, es capaz de crear el ambiente que permite al hombre vivir sin temor a la arbitrariedad y a la opresión, en el pleno y libre ejercicio de sus derechos.¹¹⁶ Es así que nuestra Sala de lo Constitucional ha expresado que existen diversas manifestaciones de la seguridad jurídica y que una de ellas es justamente la prohibición de la arbitrariedad del poder público, es decir, de los servidores públicos que lo ostentan, ya que éstos están obligados a respetar los límites que la Constitución y las leyes les imponen en el ejercicio de sus funciones; por lo que toda autoridad administrativa o jurisdiccional está obligada a respetar la ley, y sobre todo la Constitución al momento de realizar una actividad propia de su cargo, quedando limitada su actuación por los parámetros que ambas le establecen.¹¹⁷

El bien común es un valor jurídico que puede comprenderse como el conjunto de las condiciones necesarias para que cada individuo pueda realizarse en el marco de un orden justo, es decir que el bien común es el bien del todo que implica que a través de éste los individuos pueden conseguir su propio bien y realización personal. En palabras más sencillas, el bien común es aquello que beneficia a todos y satisfacer las necesidades del

¹¹⁶ Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Sentencia en proceso de amparo de las quince horas y once minutos del 16/IV/2002. Referencia 224-2001.

¹¹⁷ *Ibidem*.

mismo constituye un objetivo del Estado salvadoreño. Sin embargo, debe distinguirse entre bien común e interés público aunque ambos conceptos tienen relación con la función pública; el primero ya lo hemos definido, pero el segundo se refiere de manera más específica y en palabras sencillas, a aquello que el aparato estatal determina como importante para la consecución de sus fines de manera que le otorga supremacía por medio de las leyes. Por tanto, adelantando conclusiones, un servidor público no puede ni debe anteponer intereses privados, políticos o partidarios al interés público cuya primera finalidad es la consecución del bien común. Al respecto, el inciso dos del artículo 246 de nuestra Constitución establece que: “La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos. El interés público tiene primacía sobre el interés privado”.

No obstante, los valores por sí solos no son suficientes para regular prácticas que pueden afectar el bien común y la seguridad jurídica, por lo que aparejados a los mismos es necesaria la implementación de mecanismos que contribuyan a combatir la corrupción practicada por servidores públicos; en vista de ello, nuestra constitución también ha establecido elementos concernientes a la responsabilidad de los funcionarios públicos. En primer lugar, se señala que previamente a la toma de posesión del cargo e iniciación de labores por parte de un servidor público, éste debe cumplir con la obligación de prestar la protesta constitucional ante la Asamblea Legislativa¹¹⁸; la cual consiste en una declaración pública de carácter cívico, formal y solemne que debe rendir todo funcionario público y en la que se obliga a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan, comprometiendo su actuación al orden jurídico.

¹¹⁸ En el artículo 131 se plasman las actuaciones que corresponden a la Asamblea Legislativa y en su numeral 2 detalla el aceptar o desechar las credenciales de sus miembros y a la vez el recibir la protesta constitucional de éstos. [Constitución de la República de El Salvador, 1983].

En el artículo 235 se puntualiza que dicha protesta consiste en la promesa solemne bajo palabra de honor de ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución; aplicando así el régimen representativo y sustentando el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos. Al respecto de este artículo, la Sala de lo Constitucional hace una aclaración sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos: “la responsabilidad directa que cabe al funcionario que ha emitido o ejecutado el acto violatorio de las disposiciones constitucionales, no puede estimarse una responsabilidad objetiva, esto es, no puede entenderse única y exclusivamente el daño producido, prescindiendo en absoluto de la conducta del funcionario; ya que, si bien es cierto que la aceptación de un cargo público implica, por el solo hecho de aceptarlo, la obligación de desempeñarlo ajustado a las normas constitucionales, la presunción de capacidad y suficiencia que existe respecto de los funcionarios, no debe extremarse hasta el punto de no admitir errores excusables, por cuanto puede suceder que el funcionario no está, sea porque la ley secundaria no desarrolla la norma constitucional, o porque la ley es contraria a la Constitución, en situación de apreciar por sí la posibilidad de la violación constitucional”.¹¹⁹ En otras palabras, puede excusarse la responsabilidad de un funcionario atendiendo a la suma de circunstancias bajo las que cometió el acto violatorio del imperativo constitucional; pero como sigue diciendo la Sala: “no significa una remisión de manera plena a la culpa subjetiva, es decir, la actuación del funcionario con la intención de causar daño o error inexcusable.”

Ahora bien, el artículo 236 de la Constitución establece cuáles funcionarios deberán responder ante la Asamblea Legislativa por los delitos

¹¹⁹ Sala de lo Constitucional, Sentencia de 26-VIII-98, Amp. 317-97.

oficiales y comunes que cometan; pero tal disposición es taxativa en el sentido que ofrece un listado específico de los funcionarios cuya formación de causa sea declarada a lugar o no por la Asamblea Legislativa. Sin embargo esto no implica un vacío legal ya que el artículo 239 de nuestra ley primaria establece que el resto de funcionarios no quedarán impunes por los delitos que cometan, sino que la declaratoria en mención será realizada por la Corte Suprema de Justicia. La diferencia en cuanto a la forma de responder de unos y otros funcionarios, radica en que los primeros mencionados en el artículo 236 responden ante una Cámara de Segunda Instancia previa declaratoria de la Asamblea Legislativa por dos tipos de delitos: oficiales y comunes; mientras que los segundos mencionados en el artículo 239, responden por los delitos oficiales ante los tribunales comunes previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia; pero se les somete a los procedimientos ordinarios por los delitos y faltas comunes que cometan.

Igualmente, el artículo 240 regula la conducta de los funcionarios y empleados públicos que se enriquecieron sin justa causa a costa de la Hacienda Pública o Municipal, disponiendo para ello de un ente fiscalizador independiente del Órgano Ejecutivo que se denomina: “Corte de Cuentas de la República”, la cual interviene en todo acto que de manera directa o indirecta afecte el tesoro público o el patrimonio del Estado; refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública e informar por escrito al Presidente de la República, a la Asamblea Legislativa y a los respectivos superiores jerárquicos de las irregularidades en el manejo de bienes y fondos sujetos a fiscalización. Esta disposición explica lo que debe entenderse por enriquecimiento ilícito: “el aumento del capital del funcionario o empleado, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, fuere notablemente superior al que

normalmente hubiere podido tener, en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente, y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa justa”, agregando que este tipo de enriquecimiento se presumirá tomando en cuenta el capital y los ingresos del servidor público en conjunto con el de su cónyuge e hijos. Otro imperativo que dicha disposición establece es que los servidores públicos estarán obligados a restituir al Estado o al Municipio lo que hubieren adquirido ilegítimamente, sin perjuicio de la responsabilidad penal en la que incurran, por lo que puede hablarse de dos tipos de responsabilidades del servidor público que comete actos de corrupción relacionados con la Hacienda Pública o Municipal: la responsabilidad civil y la responsabilidad penal ya mencionada que será tratada más adelante.

4.1.2. Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento.

Aprobada por la Asamblea Legislativa el 27 de abril de 2006, entró en vigencia el uno de julio de ese mismo año y comenzó a aplicarse hasta el uno de noviembre de 2006.¹²⁰ Según contempla de forma precisa su artículo 1 en atención a su naturaleza y alcance, la Ley de Ética Gubernamental tiene por objeto no sólo la salvaguarda del patrimonio del Estado, sino principalmente “normar y promover el desempeño ético en la función pública, prevenir, detectar y sancionar la corrupción de los servidores públicos, que utilicen cargos o empleos para enriquecerse ilícitamente o cometer otros actos de corrupción”. La competencia objetiva otorgada al Tribunal de Ética Gubernamental por dicha ley, está referida a 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

¹²⁰ Publicado en Diario Oficial No. 90, Tomo No. 371 del 18 de mayo de 2006.

servidores públicos esté orientada al correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas correspondientes.

El objeto al que alude la ley en su artículo 1, requiere de un fundamento sobre el cual edificar sus posteriores disposiciones, que sólo puede ser proporcionado por el conjunto de principios que enlista el artículo cuatro de la misma. Cabe destacar que la Ley de Ética Gubernamental no se refiere a dichos principios como originados por el razonamiento del legislador, sino como propios de la ética pública. Por economía, no comentaremos todos los principios en este estudio; sin embargo, queremos destacar los siguientes no por considerarlos más importantes sino por ser más pertinentes a nuestros objetivos:

- a) **Supremacía del Interés Público:** se refiere a la finalidad única de la administración pública que es el bienestar de la sociedad misma, centrada en la persona humana según el artículo 1 de la Constitución. Cuando un acto administrativo pone el interés de un particular sobre este interés público, se dice que el mismo está viciado y se considera un abuso de poder porque se está alejando de la finalidad primordial del Estado.
- b) **Probidad:** el origen etimológico de la palabra proviene del latín *probitas* que significa “honradez” y es por eso que la mayoría de diccionarios la definen como “honradez, rectitud”. Este principio generalmente es asociado a la rectitud de ánimo y a la integridad en el actuar del servidor público, de donde se deriva que carece de ella el que adopta una conducta dolosa a partir de la cual se produce o puede producirse un resultado dañoso o un perjuicio a fin de obtener un beneficio para sí o para otro. Rafael Caldera la define como “rectitud de espíritu y de sentimientos de honra que lleva a la observancia rigurosa de deberes de

justicia y moral”.¹²¹ La Ley de Ética Gubernamental es extensiva en este punto y asocia el principio no sólo a la honradez, integridad y rectitud, sino también al respeto y sobriedad manifestados en las actuaciones del servidor público. De modo que la aplicación de este principio constituye el antónimo directo de las prácticas corruptas que como ya hemos señalado, se traducen en la pérdida de valores éticos, es decir, la pérdida de la rectitud moral.

- c) Imparcialidad: este principio va de la mano con el principio de la no discriminación, en el sentido de que la objetividad es fundamental en la esfera de actuaciones de todo servidor público, ya que éstos no pueden atender a percepciones o preferencias subjetivas en su trato con los usuarios de los servicios públicos, porque de hacerlo, estaría quebrantando el principio de igualdad instituido en el artículo 3 de la Constitución.
- d) Transparencia: implica que el actuar de la Administración se deje ver como a través de un cristal.¹²² Para algunos autores, constituye una extensión al principio de publicidad de las actuaciones de la administración pública, expresándose tanto de forma pasiva como activa; es decir, dejando ver dichas actuaciones y mostrándolas. Con la transparencia se busca combatir la ineficiencia y el abuso en el ejercicio de la función pública; ejemplo de ello es el papel que desempeña la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia de nuestro país que según la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, debe recibir declaración jurada del patrimonio de los servidores públicos en los términos que la misma señala. Sin embargo,

¹²¹ Caldera, Rafael. “Derecho del Trabajo”. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, Argentina, 1960. Pág. 353.

¹²² Delpiazzo, Carlos E. “Transparencia en la contratación administrativa”, en “Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni”. FCU, 1 edición, abril 2005.

este principio trasciende el ámbito económico puesto que la Ley de Ética Gubernamental expresa que consiste en: “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.” De modo que también se relaciona íntimamente con los principios de legalidad, probidad y rendición de cuentas; sin embargo, no implica una contradicción al principio de confidencialidad ya que la misma disposición especifica que este principio tiene como objetivo garantizar que las actuaciones del servidor público son correctas, pero sólo es obligatorio demostrar dicha transparencia a quien tenga interés legítimo.

- e) Disciplina: la palabra nominal de este principio puede tener distintas connotaciones, pero la que acoge la Ley de Ética Gubernamental está referida al seguimiento de un determinado código de conducta u orden, asociado con los principios de lealtad y decoro. Este código se basa en reglas que la misma ley nos da: “Observar estrictamente el cumplimiento de las normas administrativas respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, atendiendo con responsabilidad y cortesía las peticiones, demandas, quejas y reclamos del público o compañeros de trabajo y superiores así como contestarlas en forma pronta y oportuna.” Nótese entonces que la disciplina del servidor público debe orientarse en dos sentidos: en el respeto y diligencia que debe mostrar presentándose a su trabajo puntualmente para realizarlo con excelencia y en su habilidad para llevar a cabo su función sin descuidar las relaciones públicas y personales implicadas en la misma, es decir, las normas de convivencia y urbanidad cada vez menos practicadas al interior de los órganos e instituciones del Estado salvadoreño.

- f) **Legalidad:** debido a la notoriedad y renombre de este principio, nos limitaremos a expresar que los servidores públicos deben actuar con respeto a la Constitución y las leyes, dentro de las facultades que les estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas; por lo que sólo pueden hacer lo que les está autorizado por la ley; contrario a la situación de los particulares, que pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíbe.
- g) **Eficiencia y Eficacia:** este principio está orientado a garantizar el buen uso de los recursos del Estado, evitando la improvisación, el desperdicio y el ocio. Tómese en cuenta que los recursos del Estado son tanto materiales como humanos, por lo que el mismo no puede permitirse el uso desmedido del primero ni la subutilización del segundo; resultando que el funcionamiento integral de todo el aparato estatal depende en buena medida de la sabia utilización de estos dos recursos, por medio de la aplicación del principio en comento.

La Ley es aplicada a todos los servidores públicos que sean permanentes o temporales, remunerados o ad-honorem que ejerzan su cargo por elección, nombramiento o contrato emanado de la autoridad competente que preste servicio en cualquier entidad estatal o municipal, dentro o fuera del territorio de la República. Lo que significa que todos los antes mencionados están sujetos a las disposiciones de la misma en cuanto a deberes, prohibiciones y principios. Algunos deberes éticos que deben cumplir los servidores públicos y que se establecen en esta ley son:

- a) *Deber de conocer las normas que le son aplicables en razón del cargo:* Conocer las disposiciones legales y reglamentarias, permisivas o prohibitivas referentes a incompatibilidad, acumulación de cargos,

prohibiciones por razón de parentesco y cualquier otro régimen especial que le sea aplicable.

- b) *Deber de cumplimiento*: Cumplir con responsabilidad y buena fe los deberes y obligaciones, como ciudadano y como servidor público.
- c) *Deber de no discriminación*: Desempeñar el cargo sin discriminar, en su actuación, a ninguna persona por razón de raza, color, género, religión, situación económica, ideología, afiliación política.
- d) *Deber de eficiencia*: Utilizar adecuadamente los recursos para cumplir las funciones que le correspondan.
- e) *Deber de veracidad*: Emitir juicios y opiniones en forma oral o escrita apegados a la verdad.
- f) *Deber de confidencialidad*: Guardar la discreción debida, respecto de los hechos e informaciones en el ejercicio de sus funciones, siempre que no afecte el interés público.
- g) *Deber de excusarse de participar en asuntos sobre los que tiene conflicto de interés*: Abstenerse de participar en la toma de decisiones en donde exista conflicto de interés para el o para sus familiares hasta en el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. La abstención la deberá comunicar a su superior, quien resolverá sobre el punto y en su caso designará un sustituto.
- h) *Deber de denuncia*: Denunciar, a la autoridad competente, cualquier acto de corrupción, fraude, abuso de poder, despilfarro o violación de las disposiciones de esta ley.
- i) *Deber de presentar la declaración jurada de patrimonio*: Presentar cuando sea el caso, ante la sección de probidad de la Corte Suprema de Justicia el estado de patrimonio en el tiempo estipulado en la Ley.

De la suma de los anteriores deberes éticos, se aprecia la inclinación del legislador hacia dos objetivos: el respeto al principio de legalidad y el alto contenido ético y de diligencia de las actuaciones de los servidores públicos; que de cumplirse, se traduce en transparencia, legalidad y eficacia de las actuaciones que conllevan, como ya hemos sugerido capítulos atrás, a la consolidación de un Estado constitucional de derecho. En cuanto al primer objetivo toda actuación debe apegarse al orden jurídico vigente para evitar abusos de poder y garantizar la seguridad jurídica ya referida; en lo que se refiere al segundo es porque la licitud y la legalidad en la realización de actos administrativos se ve incompleta si éstos en su ejecución no armonizan con el espíritu y los valores constitucionales, restándole además efectividad si no se lleva a cabo con la precisión, agilidad, el cuidado y la conformidad con los procedimientos y formalidades establecidos para el mismo. De lo cual se deduce que hay una innegable vinculación y correspondencia entre los deberes éticos señalados y los principios que deben regir la conducta de un servidor público.

Por otro lado, los servidores públicos cuentan con las siguientes prohibiciones éticas:

- Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, dádivas, regalos, pagos, honorarios o cualquier otro tipo de regalías, por acciones relacionadas con las funciones del cargo público;
- Prevalerse de su cargo público para obtener o procurar beneficios privados;
- Desempeñar simultáneamente dos o más empleos en el sector público, salvo los casos permitidos en la ley;
- Utilizar, para beneficio privado la información reservada o privilegiada que obtenga en función de su cargo;

- Negarse a proporcionar información de su función pública, exceptuando las que establecen la Constitución y demás leyes;
- Intervenir en cualquier asunto en el que él o algún miembro de su unidad familiar tenga conflicto de intereses;
- Nombrar a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, para que presten servicios en la entidad que preside o se desempeñe, lo que es denominado “nepotismo”;
- Utilizar en forma indebida los bienes y patrimonio del Estado;
- Retardar sin motivo legal los trámites o la prestación de servicios administrativos;
- Alterar documentos oficiales, y
- Discriminar a la persona natural en la prestación de un servicio del Estado por motivos de nacionalidad, raza, sexo, religión, ideología, opinión política, condición social o económica.

Los anteriores comportamientos prohibidos por la ley, no sólo convierten en acreedor de una sanción administrativa a quien los lleve a cabo, sino que en determinados casos pueden trascender al orden penal que se explica en el siguiente apartado. Sin embargo, es necesario aclarar que la ley no contempla una sanción sólo para la trasgresión de estas prohibiciones, sino que dichas medidas se hacen extensivas en caso de incumplimiento de los deberes éticos como indica su artículo 18 inciso uno; por lo que en este punto es preciso referirnos a los diferentes tipos de sanciones administrativas imponibles a los servidores públicos que cometen actos de corrupción:

- 1) Amonestación escrita: establecida en el artículo 25 de la Ley de Ética Gubernamental, esta sanción se aplica sólo la primera vez luego de comprobado el incumplimiento de los deberes o la violación de las prohibiciones por parte del servidor público. A nuestro criterio, este

artículo debe interpretarse en armonía con el precepto constitucional y el resto de disposiciones de la misma ley, en el sentido que no implica la anulación de la responsabilidad penal en los casos pertinentes ni la restitución al Estado o Municipio en caso de enriquecimiento ilícito.

- 2) Multas: esta sanción está considerada para la reincidencia en cuanto a infracción de la ley objeto de estudio, es decir, cuando un servidor público incumple deberes o viola prohibiciones por segunda vez, no especificándose si dicha infracción es sobre el mismo punto u otro diferente. El artículo 26 de la Ley de Ética Gubernamental que determina este tipo de sanción, a diferencia del anterior, incluye que la multa es imponible "...sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otras a que diere lugar..."; pero además prevé dos situaciones especiales: a) el caso del funcionario que aparte del salario que devenga en el Órgano o institución donde se le ha comprobado la infracción, percibe dinero del tesoro público de manera lícita por otros servicios prestados a la administración, en cuyo caso se suman ambas remuneraciones para determinar la base de imposición de la multa, y b) el caso de los servidores públicos ad-honorem, en el cual la ley provee una fórmula para calcular la multa a imponer.
- 3) Despido sin responsabilidad: según el artículo 27 de la ley, un servidor público a quien se le compruebe infracción a la misma por tercera vez, queda expuesto a este tipo de sanción, aclarando en este caso a diferencia del anterior, que puede ser por "cualquiera de las conductas sancionadas", es decir, incumplimiento de deberes o violación de prohibiciones.
- 4) Suspensión en el cargo: el artículo 29 contempla una situación especial respecto de las infracciones comprobadas a funcionarios públicos que no gozan de fuero constitucional. Recordemos que el fuero al que hace

referencia este artículo, conocido también como antejuicio, es un mecanismo de protección de la función pública que la Constitución establece en su artículo 236 y que en constantes ocasiones es interpretada erróneamente en el sentido que protege al funcionario, cuando en realidad lo que la Constitución busca proteger es el cargo o la función que éste desempeña, a fin de que la administración pública no se vea perjudicada. Consiste en un proceso administrativo llevado a cabo por la Asamblea Legislativa o la Corte Suprema de Justicia según el caso, tal como se señaló en el segundo apartado de este capítulo, en el que antes de proceder a la vía penal, se determina si hay lugar o no a la formación de causa contra el funcionario público implicado. Ahora bien, la Constitución establece que en estos casos la Asamblea Legislativa o la Corte Suprema de Justicia de hacer dicha declaratoria en sentido afirmativo, remitirá las diligencias a los tribunales señalados. En ese orden de ideas, la Ley de Ética Gubernamental, contempla la situación de los funcionarios que no gocen de dicho fuero constitucional y que hayan cometido actos de corrupción que originen acción penal, en cuyo caso corresponderá al Tribunal de Ética Gubernamental además de remitir el expediente a la Fiscalía General de la República, ordenar la suspensión en el cargo de dicho funcionario y concluido el proceso, si la sentencia fuere condenatoria la ley dispone que el mismo quede depuesto en el cargo de manera definitiva; sin embargo, a diferencia de la Constitución, no contempla la situación de una sentencia absolutoria para ser reinstalado.

Los tratados internacionales de anticorrupción establecen que la entidad de control superior, encargada de prevenir y sancionar la corrupción gubernamental debe estar bajo un órgano independiente de derecho público

con personalidad jurídica y con la autonomía en lo técnico, económico y administrativo, siendo la entidad con mayor jerarquía para este caso el Tribunal de Ética Gubernamental, del cual se desglosan las comisiones de ética gubernamental.

Además la Ley de Ética Gubernamental alude al término “actos de corrupción” como tal en dos disposiciones:

- 1) La primera de ellas es la letra “c” del artículo 31, según el cual para los efectos del cuerpo normativo en cuestión, los particulares tienen derecho a que se proteja “su identidad, cuando haya denunciado actos de corrupción, realizados por cualquier servidor público”.
- 2) La segunda, es el artículo 28, el cual prescribe que “El Tribunal dará aviso al Fiscal General de la República, para los efectos legales pertinentes cuando, en el curso de una investigación realizada conforme a la presente ley, se hayan determinado indicios que presuman el hecho que personas particulares han colaborado con el servidor público en la comisión de actos de corrupción determinados por la ley”.¹²³

Lo anterior implica que el legislador no ha establecido en forma concluyente qué actos deben considerarse de corrupción, pero para dotar de contenido y efectividad a los artículos 28 y 31 letra “c” de la Ley de Ética Gubernamental, es imprescindible establecer cuáles actos ameritan dicho calificativo, para lo cual nos basaremos en los convenios ratificados por El Salvador en materia de corrupción.

¹²³ Ley de Ética Gubernamental. El Salvador. 2006.

También se incluye en esta Ley la importancia de la participación ciudadana en el control de la ética pública, ya que poseen el derecho y deber de denunciar los actos que constituyan trasgresión a la ética y las sanciones que se impondrán una vez comprobado el incumplimiento de los deberes o la violación de las prohibiciones éticas previstas en la Ley, las que pueden ser: amonestación escrita, multas y despido ya comentados. Consciente de la importancia de la participación de la colectividad en el combate contra la corrupción, el legislador ha dedicado el Capítulo IX de la Ley de Ética Gubernamental a dicha participación, la cual enfoca en cuatro aspectos:

- 1) Derecho y deber de denuncia: con esta disposición se busca promover la colaboración de la sociedad salvadoreña no sólo facultándole para interponer denuncias contra servidores públicos por trasgresiones éticas, sino que imponiéndole dicho deber, aunque por la naturaleza propiamente administrativa de la ley y por su ámbito de aplicación, no especifica una sanción contra el particular que no cumpla dicho deber; sin perjuicio del aviso que se dé a la Fiscalía General de la República en el caso del artículo 28 de la ley ya mencionada.
- 2) Facilidades para presentar denuncias: en concordancia con la disposición anterior, la ley prevé los mecanismos para que se cumpla el derecho y deber de denuncia, siendo obligación de las comisiones de ética de cada institución pública facilitar la recepción y canalización de denuncias de los ciudadanos y comunicarles la resolución final.
- 3) Promoción de la ética en el servicio público: tanto el Tribunal de Ética Gubernamental como las comisiones aludidas en el numeral anterior, tienen la obligación de promover ampliamente entre la ciudadanía el conocimiento de la ley en comento. Parte de esta disposición se ve reflejada en la labor publicitaria que se ha llevado a cabo respecto a la

ley, a través de distintos medios de comunicación como periódicos, canales de televisión y banners publicitarios en autobuses, entre otros.

- 4) Promoción en el sistema educativo: la labor educativa de la ciudadanía que se pretende con la Ley de Ética Gubernamental, abarca distintos niveles; de modo que el legislador entiende que para una reforma educativa integral en materia de ética pública, es necesario fomentar una cultura de ética desde los niveles académicos más básicos, por lo que se establece como obligación del Ministerio de Educación, incluir en los contenidos curriculares el estudio de la ley en mención y la importancia de los valores éticos y la responsabilidad de los servidores públicos.

4.1.3. Código Penal.

Comenzaremos diferenciando entre delitos comunes y delitos oficiales. El artículo 22 de nuestro Código Penal establece que los segundos son: “aquellos cuya estructura típica requiere del sujeto activo la cualidad específica de ser funcionario o empleado público”, a partir de lo cual entendemos que los delitos comunes son prácticamente todas las demás acciones u omisiones antijurídicas a las que corresponde una sanción, generalmente de pena. De manera que basta con ser servidor público para estar propenso a cometer un delito oficial en razón de que es la cualidad específica necesaria a partir de la cual se establece la tipicidad del delito.

Ahora bien, no corresponde a los objetivos de este estudio realizar un análisis de la teoría del delito aplicada a los servidores públicos, sino más bien enumerar y examinar aquellos delitos específicos relacionados con la corrupción administrativa que pueden ser cometidos por servidores públicos, especialmente los pertenecientes al Órgano Ejecutivo, la Corte de Cuentas de la República y la Universidad de El Salvador que son parte de nuestra

delimitación espacial. Nos referimos más bien a los delitos contemplados en nuestro Código Penal bajo su Título XVI como: “Delitos Relativos a la Administración Pública”.

El primer capítulo del Título en mención, abarca los delitos relacionados con los abusos de autoridad que se mencionan a continuación:

- Actos arbitrarios: como su mismo nombre sugiere, consiste en la contravención al principio de legalidad por parte de un servidor público que de manera caprichosa quiere hacer su voluntad, atendiendo únicamente a su criterio y en consecuencia, causando vejación o atropello a las personas o bienes; refiriéndose también el artículo 320 del Código Penal al uso de apremios ilegítimos o innecesarios para el desempeño de la función o servicio, incluyendo en este delito al servidor público que permite que un tercero actúe de la forma antes descrita.
- Incumplimiento de deberes: sucede cuando el servidor público de forma ilegal omite, rehúsa hacer o retarda algún acto propio de su función y el artículo 321 del Código Penal establece que cuando el incumplimiento del deber dé lugar a un hecho delictivo, o sea motivo de otro, la gravedad del delito se incrementará y reflejará en la sanción penal aplicada.
- Desobediencia: se comete este delito cuando un servidor público se niega a dar cumplimiento a una sentencia, decisiones u órdenes de un superior, dictadas dentro del ámbito de su competencia y revestidas de las formalidades legales. La única excepción según el artículo 322 del Código Penal, es que dicha desobediencia tenga justa causa debido a que la sentencia, decisión u orden de un superior constituya una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto de ley o de cualquiera otra disposición reglamentaria.

- Revelación de hechos, actuaciones o documentos secretos por empleado oficial: en palabras sencillas, este delito ocurre cuando un servidor público, que maneja cierta información privilegiada en virtud de su calidad, revela dicha información, agravándose el delito si de tal indiscreción, resultan perjudicados los intereses del Estado.

Ahora bien, el segundo capítulo trata: “De La Corrupción” y comienza con el delito más comúnmente asociado a la administración pública y a la política: el peculado. Contemplado en los artículos 325 y 326 del Código Penal, consiste en apropiarse en beneficio propio o ajeno, de dinero, valores, especies fiscales o municipales u otra cosa mueble de cuya administración, recaudación, custodia o venta estuviere encargado el servidor público en virtud de su función o empleo o diere ocasión a que se cometiere el hecho; incluye el peculado por culpa, es decir, cuando por culpa del servidor público otra persona tiene ocasión para cometer el delito.

El delito de concusión tipificado en el artículo 327 en pocas palabras consiste en coaccionar a alguien abusando del cargo para que le dé o le prometa algún beneficio. Este supuesto ocurre cuando el particular se ve obligado a dar o prometer alguna cosa porque de lo contrario el servicio público podría negársele u otros de sus derechos se verían afectados; el rasgo distintivo entonces es la coacción.

Las negociaciones ilícitas del artículo 328 se refieren a aprovecharse de la calidad y posición del servidor público cuando éste interviene en contratos, licitaciones, subastas, decisiones u otras operaciones que el Estado realiza con particulares, para usar su cargo y circunstancias a fin de obtener beneficios de cualquier índole. En otras palabras, comete delito de

negociaciones ilícitas un servidor público que puede hacer valer su influencia en relación con las actividades ya descritas para obtener, ya sea aceptando o pidiendo, ganancias de cualquier tipo, no importando si lo hace de forma directa o por intermediario. Lo característico en este delito es el uso del poder como mercancía, negociando sobre todo con la influencia que el mismo le otorga.

Después del peculado, el cohecho es el delito de corrupción administrativa más emblemático que las sociedades experimentan. En palabras comunes, se trata del “soborno” o “mordida” percibido por un servidor público por actividades u omisiones relacionadas con sus funciones. Nuestra ley penal y la doctrina distinguen entre dos tipos de cohecho:

- Cohecho Pasivo: consiste en que el sujeto activo del delito que es el funcionario público, acepta o recibe una dádiva después de que el particular le ha hecho la promesa de dársela, a cambio de que realice actos propios de su función y que están dentro de la competencia territorial y material del funcionario. Debe aclararse que los actos a realizarse por parte del servidor público son justos pero no sujetos a retribución, o injustos, como abstenerse de funciones que competen a su cargo; pero este delito se perfecciona con la aceptación de la promesa o la recepción de la dádiva antes del acto solicitado y esperado, siendo irrelevante que el funcionario cumpla o no lo pactado, puesto que el delito se consuma con la sola aceptación de la promesa. El cohecho pasivo se divide en:
 - Cohecho Propio: llamado también grave, es aquél que comprende la realización de un acto injusto por parte del funcionario público; es decir que no está de acuerdo a la ley, que es contrario a derecho, y alejado del sentido común. Este rasgo distintivo que aludimos se ve

claramente plasmado en el artículo 330 del Código Penal que dice: “...que por sí o por persona interpuesta, solicitare o recibiere una dádiva o cualquiera otra ventaja indebida o aceptare la promesa de una retribución de la misma naturaleza, para realizar un acto contrario a sus deberes o para no hacer o retardar un acto debido, propio de sus funciones...”¹²⁴

- Cohecho Impropio: Es aquel que pretende la realización de un acto que no es ilegal, es decir, de un acto justo pero que correspondería realizarlo correctamente y no por dádiva; es decir, justo y no remunerado. En este cohecho lo único antijurídico será la retribución, puesto que el acto a realizarse siempre va a ser justo. Al respecto, nuestro Código Penal establece en su artículo 331: “El funcionario o empleado público, agente de autoridad o autoridad pública, que por sí o por persona interpuesta, solicitare o recibiere una dádiva o cualquiera otra ventaja indebida o aceptare la promesa de una retribución de la misma naturaleza, para realizar un acto propio de sus funciones o por un acto ya realizado propio de su cargo, será sancionado con prisión de dos a cuatro años e inhabilitación especial del cargo o empleo por igual tiempo”.¹²⁵
- Cohecho Activo: A diferencia del cohecho pasivo, se refiere a la persona que hubiese forzado u obligado mediante violencias o amenazas, o que haya dado u ofrecido dádivas a un servidor público, para que haga u omita un acto relativo a sus funciones y deberes. Esto se regula en el artículo 335 del Código Penal.

El enriquecimiento ilícito, del cual ya hablamos en un apartado anterior basándonos en el artículo 240 de la Constitución, está regulado en el artículo

¹²⁴ Subrayado nuestro

¹²⁵ Ídem.

333 de nuestro Código Penal, con la consideración de que la persona que el servidor público haya utilizado para justificar el aumento de su patrimonio, incurrirá en la misma penalidad.

De lo anterior se colige que nuestra normativa en materia penal no deja impune a los particulares que colaboran o impulsan comportamientos corruptos por parte de los servidores públicos, puesto que el capítulo tres del título en comento, trata “De los delitos cometidos por particulares”; en consonancia con la Ley de Ética Gubernamental que en este punto establece, como ya dijimos, en su artículo 28, la obligación del Tribunal de Ética Gubernamental de poner al particular a disposición de la Fiscalía General de la República en caso de encontrársele involucrado en un hecho de corrupción a partir de un procedimiento seguido contra un servidor público.

4.1.4. Instrumentos Internacionales sobre ética y corrupción ratificados por El Salvador.

4.1.4.1. Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción marco líneas estratégicas en el combate y prevención de este fenómeno de la corrupción en los sectores público y privado, que obligó a los países a ratificar y aplicar mecanismos para la devolución de los fondos del erario desviados por servidores públicos de otras naciones, que hayan sido depositados en sus sistemas financieros. Además, suple la insuficiencia de dos de las herramientas fundamentales para combatir la corrupción internacional: “la asistencia legal mutua y la repatriación de fondos enviados al exterior por funcionarios corruptos”. También prohíbe la extorsión por parte

de funcionarios públicos, lo cual complementa el esfuerzo de la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de 1997, que hace ilegal que compañías de países signatarios sobornen a funcionarios públicos en el extranjero. Esta Convención se convierte así, en un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción e independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En su resolución 55/61 del 4 de diciembre 2000, la Asamblea General pidió al Secretario General, una vez concluidas las negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los protocolos conexos, que constituyera un “grupo intergubernamental de expertos de composición abierta que examinara y preparara un proyecto de mandato para la negociación del futuro instrumento jurídico de carácter internacional contra la corrupción”. El Consejo Económico y Social, por recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su décimo período de sesiones, aprobó la resolución 2001/13 de 24 de julio de 2001, titulada “Fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la transferencia de fondos con origen ilícito derivados de actos de corrupción, incluido el lavado de activos, así como para repatriar dichos fondos”.

El tratado, tal como estaba previsto, contempló numerosos aspectos del problema, entre ellos las medidas preventivas, la tipificación penal, las sanciones y los recursos. Se solicitó a sus autores que prepararan disposiciones sobre jurisdicción, incautación, protección de testigos, transferencia al extranjero de fondos obtenidos ilícitamente, repatriación de esos fondos y una gama de medidas de cooperación internacional. Por lo

que del 9 al 11 de diciembre de 2003 (resolución 57/169), se llevó a cabo la Conferencia Política de Alto Nivel en Mérida para la Firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en el Centro de Convenciones Mérida Siglo XXI, en Yucatán, México.

En el caso de América Latina, El Salvador fue el primer país en ratificar el referido convenio; el cual fue firmado el 10 de diciembre de 2003 y ratificado el 1 de julio de 2004; sin embargo, no se encuentra en vigencia por la falta de ratificación de otros Estados.

4.1.4.2. Convención Interamericana contra la Corrupción.

Esta convención fue creada como un mecanismo de lucha en América y en respuesta al creciente fenómeno de la corrupción, con el fin de prevenir, detectar, erradicar y sancionar la corrupción en el ejercicio de la función pública y en los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio, a través de la Organización de los Estados Americanos (OEA), quien mostró su iniciativa en mayo de 1992, siendo la Asamblea General de la OEA la que aprobó que se encomendara al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) el análisis de prácticas corruptas en el Comercio Internacional con relación a los desafíos económicos y sociales del Continente Americano para la década de los noventa. En dicha resolución se expresó que:

“Las prácticas corruptas, junto con otros injustificados condicionamientos al libre comercio tienen efectos perjudiciales sobre las transacciones comerciales internacionales que atraen inversiones, recursos financieros, tecnología, conocimientos especializados y otros importantes recursos del exterior que promueven el desarrollo económico y social en el mundo,

particularmente en los países de la región que intentan revitalizar o desarrollar sus economías”.¹²⁶

En 1994, se avanzó con decisiones de la Asamblea General de la OEA, en la que encomendó a su Consejo Permanente a “formar un grupo de trabajo para estudiar el tema de la Probidad y la Ética”; dicho grupo tendría las funciones de “Recopilar y estudiar las legislaciones e informaciones nacionales vigentes en materia de ética pública; analizar las experiencias de control y fiscalización de las instituciones administrativas existentes, hacer inventario de los delitos relacionados con la ética pública y elaborar recomendaciones sobre los mecanismos jurídicos para controlar el problema”.

En junio de 1995, ya estaba listo uno de los primeros instrumentos anti-corrupción, el cual fue llamado “Proyecto de la Convención Sobre la Corrupción”, preparado por el grupo de trabajo sobre Probidad y Ética Cívica, designado por el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos conocida por sus siglas “OEA”. Del cual el Secretario General de la OEA, César Gaviddia expresó que:

“La Convención fue el resultado de lo expuesto en Miami en tiempos en que apenas se conocía que el tema de la corrupción podía ser parte de la Agenda Internacional; debido a que los intentos que se habían realizado para promover iniciativas de esta naturaleza habían fracasado en las Naciones Unidas y en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. De hecho. Los Estados más desarrollados durante muchos años se habían

¹²⁶ Organización de Estados Americanos.:“Prácticas Corruptas en el Comercio Internacional”, AG/RES. 1159, 22 de Mayo de 1992.

negado sistemáticamente a asumir compromisos que los vinculara jurídicamente en el combate contra la corrupción.”¹²⁷

Es por ello, que la Cumbre de Miami fue uno de los pasos importantes para la consolidación del proceso de adopción de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, suscrita en Caracas Venezuela el 29 de marzo de 1996 y entrada en vigor el 3 de junio de 1997. Este Tratado fue el primer instrumento jurídico de carácter global para enfrentar el flagelo de la corrupción. En junio de 1997 la OEA aprobó la creación del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, en el que se preveían acciones en el campo jurídico, institucional, internacional y de la sociedad civil.

Luego, en enero de 2001 el consejo permanente de la OEA, acogiendo las propuestas del grupo de trabajo de Probidad y Ética Cívica emitió una resolución donde daba recomendaciones para un mecanismo de seguimiento a la Convención Interamericana Contra Corrupción. El referido mecanismo de seguimiento tendría el propósito de promover la implementación de la CICC, dar seguimiento a los compromisos de los Estados ratificantes y facilitar la cooperación técnica y jurídica; ese mismo se caracterizó por no buscar sanciones, sino recomendaciones que ayuden a los estados partes en la implementación de la Convención Interamericana Contra Corrupción. Al revisar estos documentos se observa como fue creciendo el interés sobre el tema de la corrupción en la OEA, y la orientación que fue tomando el debate en respuesta a la necesidad de desarrollar mecanismos de cooperación internacional para hacerle frente.

¹²⁷ Intervención del Secretario General de la OEA en la Conferencia de los estados parte de la CICC. Buenos Aires, Argentina, 2 de mayo de 2001.

Este mismo interés fue retomado por El Salvador, al firmar la Convención el 29 de Marzo de 1996 y ratificarla el 26 de octubre de 1998.

4.1.4.3. XVII Cumbres de Presidentes, Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Este Modelo Centroamericano de Seguridad Regional logró su existencia en San Pedro Sula, República de Honduras, el 15 de diciembre de 1995, 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, ambientales y orientando cada vez más sus recursos a la inversión social y que ofrece respuestas colectivas a las amenazas transnacionales.

En cuanto a su ubicación jerárquica dentro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Tratado Marco de Seguridad Democrática 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 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 marco 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 y 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 tres áreas sustanciales, que son las siguientes:

- a) Estado de Derecho; es en este Tratado, y con el fin de consolidar el fortalecimiento de la democracia que los Estados Centroamericanos reafirmaron su obligación de abstenerse de prestar apoyo político, militar, financiero o de cualquier otra índole a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas, que atenten contra la unidad y el orden del Estado o propaguen el derrocamiento o la desestabilización del gobierno democrático electo de otra de las Partes.
- b) 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 o 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.

Se rige por los siguientes principios: La Seguridad Democrática es integral e indivisible y al mismo tiempo inseparable de la dimensión humana lo que hace necesario el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo

pleno de sus potencialidades; la ayuda solidaria y humanitaria frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales y la consideración que la pobreza y la pobreza extrema constituyen amenazas a la seguridad de los habitantes y a la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas.

c) Seguridad Regional; dentro del concepto integral de “Seguridad Democrática” esta área del Tratado, 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 defensa (Ministerios de la Defensa Nacional o de las Fuerzas Armadas).

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 Centroamérica; la seguridad democrática de cada uno de los Estados está estrechamente vinculada a la seguridad regional, por lo que ningún Estado fortalecerá su propia seguridad menoscabando la seguridad de los demás, ni utilizará su territorio para agredir a los demás; la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión armada de un Estado fuera la región contra la integridad territorial, la soberanía e independencia de un Estado Centroamericano.

4.1.4.4. Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción.

Esta declaración se llevó a cabo el 15 de noviembre de 2006 en la ciudad de Guatemala, con ocasión de la decimo segunda Conferencia

Internacional Anticorrupción y fue realizada por los jefes de Estado y de gobierno de los países pertenecientes al Sistema de Integración Centroamericana, conocido como “SICA”.

La decisión por esta declaración se debe al convencimiento de los funcionarios mencionados, quienes se basaron en tres motivaciones:

- 1) Que la promoción de los valores éticos, la transparencia y la práctica de rendición de cuentas en la gestión pública, son baluartes para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el desarrollo humano en la región.
- 2) Que la corrupción es un obstáculo que frena los esfuerzos para el desarrollo, la gobernabilidad y el combate a la pobreza, y
- 3) 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.

En síntesis, este instrumento contiene catorce declaraciones que versan sobre los siguientes puntos, algunos aplicables sólo para aquellos países que hasta esa fecha no habían adoptado dichas medidas:

- a) El diseño e implementación de planes nacionales para promover la transparencia en la administración pública.
- b) La aprobación de un marco regulatorio que garantice el libre acceso ciudadano a la información pública en poder del Estado.
- c) La rendición de cuentas obligatoria para los servidores públicos de los organismos e instituciones estatales.
- d) El fortalecimiento e institucionalización de las entidades encargadas de la formulación de políticas, planes de transparencia y de combate a la corrupción.

- e) La implementación de normativas jurídicas en materia de contrataciones públicas.
- f) La priorización de acciones encaminadas a prevenir la corrupción en el manejo de los programas y fondos sociales.
- g) La elaboración, aprobación e implementación de normativas de conducta que regulen el comportamiento ético tanto en el sector público como privado.
- h) La promoción de normativa relativa a procedimientos y mecanismos efectivos de denuncia de actos de corrupción y medidas de protección de testigos y de otras personas que intervienen en el proceso.
- i) La destinación de recursos para implementar programas de educación y sensibilización ciudadana que promuevan cultura de valores éticos en la sociedad.
- j) La promoción y aplicación de normativas y de procedimientos para evitar la corrupción trasnacional.
- k) El fortalecimiento de los órganos superiores de control para que sean efectivamente independientes, con autonomía funcional y financiera.
- l) La adopción de las normativas que establezcan sistemas de control para el financiamiento electoral y político.
- m) La continuación del proceso de reforma del servicio civil en la administración pública.
- n) La solicitud a instancias de transparencia y anticorrupción de los Estados, en coordinación con la SG-SICA, que monitoreen la implementación de los compromisos asumidos en dicha declaración.

4.1.4.5. Convenio de Cooperación Anti Corrupción entre el gobierno de la República de El Salvador y el gobierno de los Estados Unidos de América.

Este convenio surgió de la cooperación bilateral entre ambos gobiernos y fue suscrito el 14 de abril de 2000, ratificado el 16 de noviembre del mismo año y publicado en el Diario Oficial número 241, Tomo 349, del 22 de diciembre de 2000.

El objeto de este convenio es desarrollar la capacidad del gobierno de El Salvador en cuanto a prevención, control y combate de la corrupción oficial, a través de la implementación de acciones y asignación de los recursos pertinentes para combatirla.

Los fondos que se proporcionaron para la realización de distintos proyectos fueron los siguientes: \$300,000.00 dólares para la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil; \$300,000.00 dólares para la Oficina de Crímenes contra el Estado de la Fiscalía General de la República y \$350,000.00 dólares para una Oficina de Ética Gubernamental.

Algunas de las acciones que se busca implementar con este convenio son:

- 1) El desarrollo de una Unidad de Asuntos Internos de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, en el entendido de que dicha institución deberá comprometer el personal y espacio suficiente para su ubicación. Se establecerá un proceso de recepción de quejas de los ciudadanos usuarios, un sistema computarizado de recorte de quejas y un sistema de registro de quejas, así como una base de medición de datos para comparar el estado de quejas y el estado de investigaciones

año con año. Será desarrollado un plan para establecer el estado anual y estadístico del reporte y finalmente, se pondrá en servicio una computadora de huellas dactilares para contribuir al mantenimiento de los controles internos. En esta misma acción se incluye el desarrollo de la Unidad de Protección del Aplicante y Antecedentes en la Academia Nacional de Seguridad Pública de la Policía Nacional Civil, siendo ésta la que establecerá un sistema de registro computarizado y designará investigadores en la academia, quienes recibirán el entrenamiento adecuado.

- 2) El desarrollo de la oficina de Ética Gubernamental que será establecida por el Órgano Ejecutivo, no estará adscrita a ningún Ministerio y un Código de Ética debe ser implementado para el servicio gubernamental. Además, la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia será fortalecida para que trabaje conjuntamente con dicha oficina. El objetivo específico de esta parte del proyecto es apoyar el desarrollo de una Oficina de Ética Gubernamental dentro del gobierno de El Salvador, con el fin de proveer lineamientos y fortalecer la estructura de los planes del mismo a la vez que se implementan regulaciones sobre conducta y ética en el servicio gubernamental.
- 3) El desarrollo de una Oficina de Crímenes contra el Estado en la Fiscalía General de la República, la cual poseerá nuevo personal y fungirá como representación legal del gobierno de El Salvador; ésta llevará investigaciones continuadas de casos referidos así como la representación de casos de corrupción oficial ante las cortes pertinentes.

4.2. Derecho Internacional.

4.2.1. Instrumentos Internacionales.

El crecimiento desmedido de la corrupción, generó en el escenario internacional, a partir de la década de los noventa del siglo recién pasado, a que se discutiera el tema en foros y en distintos eventos, con el objeto de buscar alternativas al combate y la prevención de la corrupción, sobre todo en el ámbito público. En consecuencia, en 1996, se dicta por la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Tuvo lugar en Venezuela, siendo firmada por veintiséis de los treinta miembros de la OEA y ratificada por veintidós de ellos¹²⁸. A través de este instrumento los países reconocieron la importancia de generar conciencia entre la sociedad civil de la región, sobre la existencia y gravedad de la corrupción; la necesidad de fortalecer su participación en la prevención y la lucha contra este problema. Constituyó una decisión colectiva más importante la cual los Estados americanos asumieran compromisos, tanto políticos como jurídicos para combatir esta dificultad.

Los propósitos de la Convención fueron los siguientes: promover y fortalecer el desarrollo de cada uno de los Estados participantes, instrumentar los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como promover y facilitar la cooperación entre los Estados suscribientes, a fin de asegurar la eficacia de las medidas y las acciones para combatir los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y las vinculadas específicamente a tal ejercicio. En este sentido, establece que los Estados decreten códigos de ética para regular el

¹²⁸ La Convención Interamericana Contra la Corrupción, fue ratificada por El Salvador por Decreto Legislativo, No.351, del 9 de julio de 1998, publicado en el D.O. No. 150, Tomo 340, del 17 de agosto de 1998.

comportamiento de los servidores públicos, en cuanto al ejercicio de la función pública; y que se creen un régimen de divulgación de bienes de los funcionarios públicos y un ámbito de protección para los denunciantes de los actos de corrupción pública.

En 1997 a iniciativa de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en París, Francia, se suscribe la “Convención contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros”, surge a raíz que el soborno de funcionarios públicos, relacionados con la realización de transacciones comerciales internacionales representaba una amenaza para el desarrollo y la continuidad de las instituciones democráticas. En el texto se estipuló aplicar “sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias” a aquellos que sobornan a funcionarios públicos extranjeros. Por lo tanto, tendrán que decomisar los valores, ganancias o propiedades provenientes del soborno como medida accesoria a la sanción. Dando como resultado de lo anterior, a que en nuestro país se promulgara la “Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos” y tipificó como delitos estas conductas de orden transnacional que se mezclan en perjuicio de la Hacienda Pública.

El 31 de octubre de 2003, en el marco de 58 período de sesiones, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹²⁹, ya se reconoce que el fenómeno de la corrupción es un problema transnacional y global, y su tratamiento debe ser como tal. Por tanto, más de 120 países participaron en su negociación y aprobación. Posteriormente, el 9 de diciembre del mismo año se proclama el “Día Internacional contra la Corrupción”, con el fin de

¹²⁹ La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, fue ratificada por El Salvador por Decreto Legislativo, No. 325, del 20 de mayo de 2004, publicado en el D.O. No. 119, Tomo 363, del 28 de junio de 2004.

sensibilizar a la comunidad internacional sobre este problema y el rol que desempeñara la Convención para combatirla y prevenirla. Pese a este acuerdo, el gobierno de los Estados Unidos de América, se opuso a que se aprobara cualquier disposición obligatoria sobre la transparencia en financiación política.

4.2.2. Códigos de Ética.

Los códigos de ética surgen con mayor efectividad en unidades políticas caracterizadas por poseer un ordenamiento jurídico fundamentado en el estado de derecho. El estado gobernado por un sistema de derechos y obligaciones legítimas y efectivas vinculan realmente el comportamiento individual y las relaciones sociales que constituyen la base de la actividad social, económica y política en el estado en cuestión.

Desde esta perspectiva el surgimiento legítimo y efectivo de un código de ética es precedido por una sociedad civil en la cual el debate sobre la cosa y la ética pública han calado profundamente en los comportamientos cotidianos y en los procesos democráticos del país. Es decir, la codificación normativa legítima y efectiva de la conducta de los funcionarios públicos de un gobierno es un proceso que surge de la conciencia ética-pública más amplia que genera una sociedad al participar, involucrarse, expresarse y asociarse activamente en los procesos democráticos del estado del cual se trate.¹³⁰

Dentro de estos códigos se toma en consideración la ética gubernamental que significa el cumplimiento exacto de la función o empleo,

¹³⁰ Ponencia sobre “Las medidas y acciones para combatir la corrupción”, organizada por la Oficina de Ética Gubernamental de San Juan, Puerto Rico, llevada a cabo en noviembre de 2004.

con riguroso apego a la Constitución, las leyes, reglamentos y otras disposiciones legales pertinentes.

La ética gubernamental tiene como estricto objetivo la buena conducta moral de todos los poderes del Estado, es decir, la obligada observación y mantenimiento de la honestidad, integridad y honradez en todos los hechos, labores y actuaciones de los funcionarios y empleados públicos.

Un código de ética gubernamental es un ordenamiento jurídico que regula la conducta de funcionarios en el ejercicio de sus deberes al participar en la administración pública.

Los objetivos que posee un código de ética son:

- Legitimar las actuaciones de los que ocupan cargos públicos frente a la sociedad a la que sirve.
- Proveer normas para contrarrestar los efectos del relativismo ético y el cinismo social.
- Proveer guías claras y objetivas de conducta para los servidores públicos.
- Evitar los conflictos reales o aparentes
 - Real: situación en la que el interés personal o económico del servidor público o de personas relacionadas con éste, puede razonablemente estar en conflicto con el interés público.
 - Aparente: cuando la conducta del servidor público crea la percepción de que la confianza del pueblo ha sido quebrantada, según los puede interpretar un número significativo de observadores imparciales.
- Fomentar la promoción intensiva de los valores éticos.

- Las actuaciones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones deben responder al interés público.

4.2.2.1. En Europa y Estados Unidos de América.

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 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.

En materia jurídica, en este mismo periodo, aparecieron por un lado leyes de ética, y por otro, códigos de conducta. Entre las leyes se encuentran: en Finlandia, la *Ley de Funcionarios del Estado*; en Australia, la *Ley del Servicio Público*; en Noruega, la *Ley de Función Pública*; en Dinamarca la *Ley de Personal de la Administración Central y Local*; en Holanda, la *Ley de la Función Pública* y en Japón, la *Ley sobre Ética de los Servidores Públicos*.

Respecto a los Códigos de Conducta: En 1990, en Nueva Zelanda se dio a conocer el *Código de Conducta del Servicio Público*; en 1991 en Portugal, el *Código de Conducta del Servicio Público*; en 1992, en Estados Unidos, las *Normas de Conducta de los Funcionarios del Poder Ejecutivo*; en 1995, en el Reino Unido se publicaron las *Normas de Conducta de la Vida Pública* así como el *Código de la Función pública*; en 1996, en Canadá, se dio a conocer el *Código de conflictos e intereses y de post-empleo* para el servicio público. También se crearon códigos específicos, ya sea por organismos o departamentos. En este sentido los Países Bajos cuentan con

códigos descentralizados; en Noruega, los organismos públicos han elaborado normas de conducta que incluyen la misión y los valores respectivos de cada institución; el Reino Unido creó el *Código Ministerial*, mientras que el Tesoro Británico (1994) estableció un *Código para los Consejeros de organismos públicos* que operan en el entorno del gobierno.¹³¹

En 1983, se celebró en Washington D. C. el *Primer Congreso Internacional de Ética Pública*. Estuvo organizado por la Oficina de Ética Pública y por la Agencia de Información de los EEUU. Este congreso, el primero de alcance mundial en la materia, congregó a más de ochenta participantes procedentes de cincuenta y cinco países de los cinco continentes.

En 1987, en Estados Unidos, la *Asociación Nacional de Escuelas de Administración Pública* (NASPAA, por sus siglas en inglés) dispuso que los programas de formación de las Escuelas e Institutos de Administración Pública potencias en los valores, los conocimientos y las capacidades de los servidores públicos para una atención administrativa ética y eficaz.

En fin, conviene ilustrar las normativas y códigos adoptados por los distintos Estados de acuerdo a un cuadro comparativo que sintetiza los valores considerados como principales en algunos de los países mencionados y es en el Anexo 1 en donde observamos que los valores que se repiten son: honradez, integridad, responsabilidad, transparencia, imparcialidad y liderazgo. Si bien es cierto, la mayoría de países contemplan su lista de valores de acuerdo al espíritu de cada nación, estos valores

¹³¹ Diego Bautista, Oscar. "La Ética en la Gestión Pública". UPN. México. 2001. Pág. 4-6.

constituyen eje fundamental de la ética pública en el sentido de que son los más aceptados y deseados como cualidades y virtudes del servidor público. De manera que los requerimientos éticos de la administración pública entre países de distintos continentes no es tan diferente a lo que en nuestro país necesitamos: servidores públicos honrados, íntegros, con alto sentido de responsabilidad, transparentes, imparciales, que sean pioneros de una nueva generación de funcionarios y empleados al servicio del Estado, regidos por un código de conducta impregnado de fuertes convicciones éticas y morales.

4.2.2.2. En América Latina.

El problema de la corrupción en América Latina se ha acentuado de manera impresionante en las últimas décadas. Esta situación ha motivado una serie de iniciativas para intentar ponerle freno. Una de ellas es fomentar la ética pública por medio de los códigos de ética. A continuación se desarrolla los códigos de ética que poseen algunos países de América Latina.

- **Argentina.**

La Constitución Nacional argentina reformada en 1994, facultó en su artículo 36 al Congreso Nacional, para que sancionara una Ley sobre ética que regulara el ejercicio de la función pública. Respondiendo al mandato constitucional, el Congreso ratificó el documento final de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC).

En el marco de esta convención, el Gobierno Nacional, por Decreto N° 152 de 1997 creó la Oficina Nacional de Ética Pública, con las siguientes funciones centrales: a) elaborar un Reglamento Nacional de Ética Pública, y b) crear y desarrollar un programa de control y seguimiento (patrimonial y

financiero) de todos los agentes de la Administración Pública Nacional. Adicionalmente, la oficina publicó el "Código de Ética de la Función Pública" en el que se establecen deberes y pautas de comportamiento ético que cualquier funcionario público debe seguir. Entre ellos, cumplir y hacer cumplir estrictamente la Constitución Nacional; observar y respetar los principios de honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana; no recibir beneficios personales indebidos, entre otros.¹³²

El Congreso argentino también sancionó la Ley de "Ética en el Ejercicio de la Función Pública". En ella se establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías. Así mismo, la Ley crea la Comisión Nacional de Ética Pública, encargada de realizar las investigaciones éticas de las denuncias recibidas por las conductas de los funcionarios públicos.

- **Panamá.**

El Decreto N° 246 del 15 de diciembre de 2004, creó el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que trabajan para las instituciones del Estado. A través de éste se establecen los principios generales que deben cumplir los funcionarios en el ejercicio de su función, al igual que las conductas prohibidas, así:

- El servidor público no debe apresurar, retardar o dejar de hacer tareas relativas a sus funciones;

¹³² Observatorio Legislativo- Instituto de Ciencia Política. "Código de ética del Congresista". Boletín N° 41, Bogotá, Colombia. Marzo de 2006.

- No debe hacer valer su influencia ante otro servidor público, con el fin de que éste apresure, retarde o deje de hacer tareas relativas a sus funciones, y
- No debe, directa o indirectamente, otorgar, solicitar o aceptar regalos, beneficios, promesas u otras ventajas de los particulares u otros funcionarios.

El servidor público que incurra en la violación de los deberes y cometa actos prohibidos, será sancionado administrativamente con amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión del cargo o destitución.

- **Perú**

El 16 de julio de 2002 la Comisión Permanente del Congreso peruano aprobó el proyecto de resolución legislativa del Código de Ética Parlamentaria (Nº 1901). Éste se concibe como un conjunto de normas por medio de las cuales se establece el procedimiento de investigación de las denuncias presentadas contra los congresistas que contravengan la ética de la función parlamentaria.¹³³

En el Código de Ética Parlamentaria se han determinado otras obligaciones para los congresistas como lo son la rendición de cuentas y las limitaciones existentes en materia de contratación de personal. Además, dispone de reglas de conducta que deben ser observadas por los parlamentarios.

La Comisión de Ética tiene la facultad de recibir denuncias e imponer sanciones una vez comprobada la denuncia. Dentro de éstas se encuentran la recomendación pública a través del portal electrónico del Congreso, la

¹³³ *Ibidem*.

amonestación escrita difundida a través de los medios de comunicación, la amonestación escrita pública con multa y la suspensión del cargo.

4.3. Estadísticas e identificación de casos de corrupción cometidos por servidores públicos en El Salvador durante el período 2009-2010.

En este apartado se detallan algunos casos que están relacionados con la corrupción administrativa y que han sido cometidos por funcionarios o empleados públicos; asimismo se proporcionan estadísticas tanto de la Fiscalía General de la República como del Tribunal de Ética Gubernamental en el período que comprende de 2009 a 2010.

- Estadísticas de casos de corrupción investigados por la Fiscalía General de la República.

Los servidores públicos de los que sospecha la Fiscalía General de la República (FGR) que incurren en delitos relativos a la corrupción, han ido incrementado en número con el paso de los años, según dicha entidad fiscal ya que hasta la fecha, la FGR tiene en etapa de investigación un total de 256 casos de corrupción que se supone han sido cometidos por servidores públicos. Los delitos son varios y se desglosan así: 51 investigaciones por casos arbitrarios; 23 casos por cohecho; 15 por desobediencia; uno por enriquecimiento ilícito; dos por exacción; 24 casos por incumplimiento de los deberes que les corresponden; 11 por infidelidad en la custodia de registro o documentos públicos; 4 por malversación de fondos; 17 por negociaciones ilícitas, y 108 por peculado.

La Fiscalía General de la República aseguró que solo en 2010, 20 casos fueron llevados a tribunales, en el área de San Salvador, contra servidores públicos por diversos delitos.

- **Estadísticas de casos de corrupción investigados por el Tribunal de Ética Gubernamental.**

Alrededor de 14 expedientes contra altos funcionarios continúan abiertos en el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG), por denuncias interpuestas en los primeros seis meses de 2010, según cifras proporcionadas por dicho organismo gubernamental. Esta estadística no incluye datos sobre avisos, que es información proporcionada, de manera anónima, y que no es investigada responsablemente.

Dentro de estos funcionarios están: el Ministro de Justicia y Seguridad Pública; el Juez de Paz de Meanguera, Morazán; el Juez de Rosario, La Paz; miembros de la Junta Directiva del Instituto de Transformación Agraria (ISTA); el alcalde municipal de Masahuat, Santa Ana y el Director General de Protección y Órdenes, del Ministerio de Relaciones Exteriores. También el juez de lo Civil de Santa Rosa de Lima, La Unión; magistrados del Tribunal Supremo Electoral; una inspectora de la Policía Nacional Civil; la directora del Hospital Nacional de Suchitoto; el gerente general de la Unidad de Pensiones del Seguro Social; el Subsecretario de Transparencia; el Viceministro de Transporte y los 84 diputados de la Asamblea Legislativa.

Estos casos forman parte de las denuncias registradas en los seis primeros meses del año. El Tribunal de Ética ha registrado en total 98 denuncias: 12 en enero; en febrero y marzo 14 cada uno; en abril 7; en mayo 28 y en junio fueron 23. Mientras que la cifra de avisos sobrepasa considerablemente la de denuncias. En enero el Tribunal de Ética Gubernamental recibió 27 avisos, en febrero 34, en marzo sumaron 13, para abril alcanzaron 11, en mayo sumaron 32 y en junio tuvieron 23.

Actualmente, la legislación no permite que se abra una investigación de oficio, sino todo lo contrario. Que la persona que denuncia es la que tiene que probar la acusación que interpuso oralmente porque la figura del aviso consiste en que una persona, de las cuales se desconoce la identidad o no ha sido posible constatarla, únicamente ponga en conocimiento del Tribunal algún hecho o circunstancia contraria a algún deber o prohibición establecida en la Ley de Ética Gubernamental.

▪ **Caso de sanción por parte del Tribunal de Ética Gubernamental.**

En noviembre de 2009, el coordinador de práctica jurídica de la Facultad Multidisciplinaria de Oriente de la Universidad de El Salvador, fue condenado por el Tribunal de Ética Gubernamental por retardar el proceso de graduación de un estudiante de la carrera de jurisprudencia y ciencias sociales. Según consta en la resolución emitida por el Tribunal, el coordinador fue denunciado el 25 de julio de 2008 por un estudiante, quien lo acusaba de haberle complicado los procedimientos que deben de cumplirse para poder obtener el título que lo acreditaría como licenciado en Ciencias Jurídicas.

El pleno del Tribunal de Ética, encabezado por su presidenta Lizette Kuri de Mendoza, indagó sobre la denuncia y verificó que el funcionario transgredió la prohibición señalada en el artículo 6 de la Ley de Ética Gubernamental, que en su letra “i” establece la retardación sin motivo legal de trámites o la prestación de servicios administrativos. El fundamento de la condena emitida tiene relación en base al informe enviado por la Coordinadora General de Convenios de la Corte Suprema de Justicia, Sandra Alvarado, quien reportó una serie de irregularidades cometidas por el coordinador en el desempeño de sus funciones.

Entre los hechos más relevantes señalados por la señora Alvarado están las ausencias como coordinador en el centro de estudios; tampoco se presentaba a las reuniones programadas, no tenía comunicación con los practicantes y había incompatibilidad en el desempeño de su función como coordinador de práctica jurídica de la Facultad Multidisciplinaria de Oriente de la Universidad, quien a su vez es asesor de práctica de la Universidad Capitán General Gerardo Barrios. Pero por ser la primera vez que el denunciado incurría en este tipo de conducta, solamente fue sancionado con una amonestación por escrito, tal como lo establece el artículo 25 de la Ley de Ética Gubernamental.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones.

El Salvador es uno de los tantos países a nivel mundial que se ven afectados por la corrupción; pero el bienestar de esta nación en particular, es fundamental porque es el lugar donde hemos nacido, donde nos movemos y donde esperamos dejar un legado a las futuras generaciones. Es importante porque los males que le aquejan, como la falta de ética en sus esferas política, económica, especialmente la gubernamental, amenazan con destruir nuestra independencia, en vista de que aquellos quienes deben velar por los intereses de los salvadoreños, desnaturalizan el cargo de servidor público.

Creemos firmemente que son diversos los factores que han propiciado el arraigo, desarrollo y propagación de esta problemática; pero también creemos que hay soluciones posibles y viables para minimizarla, ya que la esperanza de una erradicación total de la misma es ilusoria en el sentido que requeriría el establecimiento de una sociedad utópica y la transformación de la conducta humana. Aún así, nos atrevemos a bosquejar y puntualizar en las siguientes conclusiones sobre el fenómeno de la corrupción, a la expectativa de que por medio de este análisis final, surjan ideas y propuestas que permitan esclarecer un poco más la senda que nos lleve hacia el control y combate real del problema.

Para comenzar, queremos señalar que la corrupción pública quebranta los principios de legalidad, la supremacía del interés público y la eficiencia y eficacia, no por no haberlo mencionado ya, sino porque al no seguir los procedimientos administrativos que ha definido el ordenamiento

jurídico; al desviar los fondos públicos para fines privados o políticos y al no prestar adecuadamente los servicios públicos cuyo fin es satisfacer las necesidades colectivas, se agrava la problemática y se socava el ya tan mencionado Estado constitucional de derecho. Pero aclaramos que el quebrantamiento de principios éticos causado por la corrupción no se limita a los tres mencionados, sino que los más afectados son los principios mencionados. Resultando que no sólo hay una contravención a lo que dicta la moral, el sentido común y el buen juicio, sino un desacato continuo del orden jurídico vigente.

En El Salvador, si bien podemos concluir que tenemos una normativa que busca prevenir y combatir la corrupción, ésta no ha sido suficiente porque no logra apegarse a la realidad de nuestra sociedad con los cambios continuos que ésta sufre, ni va paso adelante de los que cometen actos de corrupción con la creatividad en desarrollo que muestran para llevar a cabo dichos actos y para completar el cuadro de ineficiencia que presenta nuestra normativa, ésta ni siquiera es bien aplicada, pues ha permitido que la Corte de Cuentas de la República sea manejada por intereses políticos, que responden mayormente a sectores privados y económicos; mientras que en el caso del Tribunal de Ética Gubernamental, el mismo ha jugado un papel importante en la prevención y sanción de actos corruptos, pero su papel ha sido minimizado por no tener la normativa adecuada y rigurosa para su funcionamiento efectivo hasta la fecha.

Ahora bien, es penoso pero la realidad apunta a que la corrupción no se ha filtrado sólo en algunas esferas de la vida nacional como la política o la economía, sino que el problema se extiende y corroe la sociedad en general, afectando otras áreas como la educación y/o instrucción, el comercio en

pequeño y hasta las relaciones familiares en cada hogar salvadoreño.¹³⁴ Por este motivo es importante tomar en cuenta la doble moral, ya sea por parte del servidor público o por parte del ciudadano. No es extraño hablar de una doble moral en un servidor público, sobre todo en materia política donde *lo que el otro hace* está mal pero *si lo hago yo*, se justifica. Por ejemplo: el caso de un partido político que llega al poder y piensa: “si los miembros del partido que anteriormente estaba en el poder pudieron lucrarse del cargo ¿por qué los nuestros no pueden hacer lo mismo?”. Con este ejemplo, además de hacer alusión a nuestra particular situación como país, nos referimos a una lógica generalizada en los gobiernos del mundo, mayormente los de América Latina.

Sin embargo, no es muy común pensar en una doble moral ciudadana respecto de la corrupción. Normalmente en la ciudadanía se ven “efectos” como la delincuencia, pero rara vez se repara en su doble moral corrupta. Es por ello que Sonia Picado observa: “ese mismo ciudadano que postula airado contra la corrupción, es incapaz de respetar las señales de tránsito, de mantener limpias las ciudades o de entender que si desea un buen funcionamiento de los servicios públicos debe pagar sus impuestos”.¹³⁵ De esta acertada valoración únicamente podemos añadir que ese mismo ciudadano que protesta contra la corrupción no teme ofrecer dádivas o “mordidas” cuando desea que se le dé un trato ventajoso por parte de la autoridad.

¹³⁴ Incluimos el comercio en pequeño por la abundancia de vendedores ambulantes que además de vender productos ilegales, conocidos como “piratas”, obstruyen la vía pública con sus puestos de ventas, contrariando las disposiciones de los gobiernos municipales. Incluimos asimismo las relaciones familiares por la decadencia en las relaciones filiales y conyugales a falta de valores éticos sólidos de respeto, veracidad, responsabilidad y fidelidad, donde los padres con su ejemplo enseñan y/o motivan a sus hijos a robar o a mentir.

¹³⁵ Picado, Sonia. “Ética Pública y Corrupción, en el derecho público a comienzos del siglo XXI”. Thomson-Civitas, 2003, III. Pág. 3380.

En ocasiones, se suele culpar a la corrupción “del gobierno” de las consecuencias negativas que afectan nuestro país, y en efecto, éste sí tiene una enorme responsabilidad en el asunto, pero el problema trasciende del Órgano Ejecutivo porque éste no es el único que lo presenta ni mucho menos es el único que puede darle solución. A manera de ilustración, referimos los comentarios de uno de los encuestados quien se expresó de la siguiente manera sobre la pregunta número 12 que trata de las medidas para que el combate de la corrupción sea efectivo: “la reforma a las leyes no puede ser porque de nada sirve si no se aplican, la concientización no sirve porque esa gente no tiene conciencia, lo de la pobreza no tiene nada que ver porque los más corruptos son los que más tienen y la colaboración institucional es por gusto porque entre ellos mismos se pasan *la bolita*”. De esta expresión, no podemos menos que observar la poca confianza y enorme falta de credibilidad del salvadoreño promedio en las instituciones y mecanismos que intentan combatir la corrupción. Nos llama la atención en especial el comentario sobre la situación económica porque en este punto, en muchas ocasiones es difícil dilucidar si la pobreza es causa de la corrupción, o la corrupción es la que causa la pobreza; por lo que tras reflexionar en la historia de El Salvador, en la situación actual del país y las distintas opiniones vertidas sobre el tema, se vuelve sobresaliente el hecho de que pobreza y corrupción son causa y efecto, pues en primer momento la escasez o inconformidad impulsa al individuo a procurarse el sustento o aquello que desea por cualquier medio disponible, sea éste legal o no; pero el abuso de poder de aquellos que lo poseen por haberles sido delegado para una función específica en pro del interés público y el bien común, genera distintas consecuencias; entre ellas la más palpable es la perpetuidad de la pobreza, la cual no podrá ser erradicada por ningún sistema político,

educativo o económico si no se adoptan las medidas y mecanismos para combatir los factores fundamentales que le dan vida, como la corrupción.

Finalmente, la definición sobre ética pública que da la Ley de Ética Gubernamental, inicia considerando que existen principios que rigen no sólo el comportamiento sino también los pensamientos, aludiendo a la existencia de procesos en la psique humana que se traducen en decisiones y que desembocan finalmente en la manera de actuar de la persona que lleva a cabo una función pública. Por lo que en resumen, queremos observar la existencia de una crisis de valores en la administración pública salvadoreña, que va más allá de un edificio o de un cargo, que encuentra su origen en la sociedad misma, producto de una cultura desgastada por intereses egoístas que violan y manipulan las leyes y hasta los principios y rasgos de civilización que deberían regirla. Por lo que a pesar de todas las definiciones, opiniones, legislación, jurisprudencia y mecanismos relacionados con el intento de erradicación de la corrupción administrativa, creemos firmemente que la ética pública es y debe ser una convicción interna del servidor público; que de otro modo, al sólo concebirla como lineamientos y no como algo que debería evitar a toda costa, nunca permitirá neutralizar la problemática estudiada.

5.2. Recomendaciones.

Tras el análisis histórico, doctrinario, legal y del estudio de campo realizado, recomendamos:

- Que se agudicen las labores de publicidad de la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento a través de todos los medios de comunicación posibles y mediante programas educativos en todos los niveles, de manera que su contenido y aplicación sea advertido y del

conocimiento de cada ciudadano y que a la vez pase a formar parte de la educación y cultura ética de las futuras generaciones.

- Que se implemente una cultura de denuncia dirigida a dos sectores:
 - a) El servidor público: por medio de capacitaciones y estableciendo dentro de las prohibiciones éticas la ocultación de información relativa a la comisión de actos de corrupción que sean de su conocimiento; además de crear los medios para garantizar que no sufra represalias como consecuencia de realizar una denuncia.
 - b) La ciudadanía: facilitándole el acceso a las autoridades competentes para la interposición de denuncias, garantizando la protección de su identidad y por supuesto su integridad tanto personal como familiar.
- Que se aprueben las reformas a la Ley de Ética Gubernamental una vez estudiadas las observaciones hechas por el Presidente Mauricio Funes¹³⁶. De las cuales consideramos más importantes:
 - a) La oportunidad de que el Tribunal de Ética Gubernamental implemente el trámite de oficio para la investigación y sanción de actos de corrupción.
 - b) La inclusión de más prohibiciones éticas que constituyen actos de corrupción, como la dirección de las actuaciones administrativas encaminadas a beneficiar las relaciones de amistad o sociedad que posea un servidor público.

¹³⁶ El mandatario consideró que: "algunos artículos no concuerdan con la finalidad con la que fue aprobada, de fortalecer esta dependencia y mejorar su eficacia en la prevención y sanción de hechos contrarios a la ética pública", refiriéndose específicamente a las reformas en cuanto a la inclusión del principio de confidencialidad, alegando que no contraviene el principio de transparencia y pidiendo además que se suprima un apartado del artículo 6 con el que se impide a un funcionario público sea contratado por una empresa que haya participado directamente en licitaciones estatales, en el lapso de un año luego de dejar su cargo porque para el mandatario ese apartado "podría atentar contra el derecho de libertad de contratar y el derecho al trabajo" establecidos en los artículos 23 y 37 la Constitución de la República.

- c) La apertura en cuanto a recepción de denuncias en el sentido establecido en la recomendación anterior.
- Que se implementen mecanismos eficientes de prevención como la mayor diligencia en la investigación del reclutamiento y selección de las personas que pasarán a formar parte de la administración pública; es decir, que se implementen los medios necesarios para investigar a profundidad a las personas que pretendan convertirse en servidores públicos, ya sean funcionarios o empleados, modernizando el sistema de selección de los mismos por medio de evaluaciones integrales.
 - Finalmente, recomendamos que se simplifiquen los trámites burocráticos y administrativos en los que interactúan ciudadanos y servidores públicos para que se obtengan los siguientes beneficios:
 - a) Mayor agilidad en la prestación de los servicios públicos y reducción de la mora administrativa.
 - b) Menor cantidad de procesos y procedimientos sujetos a vigilancia con lo que se lograría un mayor control de la transparencia en las actuaciones administrativas.
 - c) Menor posibilidad de insatisfacción del particular que lo induzca a procurarse otros medios para alcanzar lo que desea.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

BACA OLAMENDI, LAURA y Otros. **“Léxico de la Política”**. Ensayo *Administración Pública* de Omar Guerrero Orozco. Primera edición. México, 2000.

BANCO MUNDIAL, **“Ayudando a los países a combatir la corrupción: el papel del banco mundial”**, 1997.

DIEGO BAUTISTA, OSCAR. **“La Ética en la Gestión Pública”**. UPN. México. 2001.

BIELSA, RAFAEL. **“Derecho Administrativo, Tomo III”**.

CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO. **“Diccionario Jurídico Elemental”**, Nueva edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Editorial Heliasta S. R. L., décima edición. 1993.

CALDERA, RAFAEL. **“Derecho del Trabajo”**. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, Argentina, 1960.

CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL. **“Lecciones de Administración y de Gestión Pública”**. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante. España, 2002.

COMISIÓN COORDINADORA PARA EL SECTOR JUSTICIA. **“Las Constituciones de la República Federal de Centro-América. Diez años de la Constitución de El Salvador”**. Tomo I. Talleres Gráficos UCA. 1993.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. CENTRO DE JURISPRUDENCIA. **“Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional”**. Coordinador: René Eduardo Hernández Valiente; compiladores: Roberto Rodríguez Meléndez y Rafael Benítez Giralt. 1ª edición. San Salvador, El Salvador, 2000.

CUBILLO, CARLOS. **“La corrupción en la vida pública”**, ensayo sin publicar. Madrid, 2001.

DELPIAZZO, CARLOS E. **“Transparencia en la contratación administrativa”**, en “Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni”. FCU, 1 edición, abril 2005.

DIEZ, MANUEL MARÍA. **“Derecho Administrativo. Tomo III”**. Bibliográfica Omeba. Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L. Buenos Aires, 1967.

DÍEZ, MANUEL MARÍA. **“Manual de Derecho Administrativo. Tomo I”**. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires. 1980.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo IV. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1956. Pág. 937.

FERIA ROMERO, MARÍA. **“Aplicabilidad de las normas éticas en la administración pública gallega”**. Xunta de Galicia. España, 1999.

FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. **“Derecho Administrativo”**. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1997.

FOLCH, D. **“La Construcción de China”**. Península, Barcelona, 2002.

FRAGA, GABINO. **“Derecho Administrativo”**. Editorial Porrúa, 29ª edición. México, 1990.

FRAGA, GABINO. **“Derecho Administrativo”**, Editorial Porrúa, 13ª edición. México, 1969.

FRANCISCO J. LAPORTA **“La Corrupción Política. Introducción General”** Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1997.

FUNDACIÓN KONRAD ADENSUER-SITTFUNG Y FESPAD, **“Reformas Constitucionales un elemento indispensable para la democratización en El Salvador”**. Imprenta Criterio. San Salvador, El Salvador, 1995.

GAMERO CASADO, EDUARDO. **“Teoría General del Acto Administrativo”**, Monografía de Derecho Administrativo. Publicaciones del Consejo Nacional de la Judicatura. El Salvador, 2001.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y Otro. **“Curso de Derecho Administrativo, Volumen 1”**. Civitas, Madrid, 1999.

GARCÍA GONZÁLEZ, JORGE. **“La corrupción al descubierto”**. Ministerio de Gobierno. Bogotá, Colombia. 1994.

GARCÍA-PELAYO Y GROSS, RAMÓN. “**Diccionario Manual Ilustrado-Enciclopédico**”. Ediciones Larousse, décima edición. México, 1998.

GONZÁLEZ LLACA, EDMUNDO. “**La Corrupción: patología colectiva**”. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Primera edición. México, 2005.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. “**Corrupción, Ética y Moral en las Administraciones Públicas**”. Editorial Aranzadi, primera edición. España, 2006.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. “**Ética en la Administración Pública**”, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, No. 73, 1996.

GORDILLO, AGUSTÍN A. “**Tratado de Derecho Administrativo**”. Fundación de Derecho Administrativo, 8ª edición. Buenos Aires, 2003.

HEIDENHEIMER, ARNOL J. “**Political corruption: readings in comparative analysis**”. Holt Rinehart and Winston, 1970.

LOAIZA GALLÓN, HERNANDO. “**Estado, Gobierno y Gerencia Pública**”. Universidad Santo Tomás. Colombia, 2004.

MAINE, SIR H. SUMNER. “**El Antiguo Derecho y la Costumbre Primitiva**”. Biblioteca de Jurisprudencia, Filosofía e Historia. Madrid, año desconocido.

MALEN SAÑA, JORGE, “**La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos**”, Editorial Gedisa, 2003.

MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. “**Derecho Administrativo, primer y segundo cursos**”. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Oxford University Press, Harla. México, 1998.

MORRIS, STEPHEN D. “**Corrupción y Política en el México Contemporáneo**”. Siglo XXI editores, S.A. de C.V. Primera edición en español. México, 1992.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO- INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. “**Código de ética del Congresista**”. Boletín N° 41, Bogotá, Colombia. Marzo de 2006.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.: “**Prácticas Corruptas en el Comercio Internacional**”, AG/RES. 1159, 22 de Mayo de 1992.

ORTIZ SÁNCHEZ, MÓNICA y Otro. **“Léxico Jurídico para Estudiantes”**. Editorial Tecnos, 2ª edición. Madrid, 2004.

PICADO, SONIA. **“Ética Pública y Corrupción, en el derecho público a comienzos del siglo XXI”**. Thomson-Civitas, 2003.

PONENCIA sobre **“Las medidas y acciones para combatir la corrupción”**, organizada por la Oficina de Ética Gubernamental de San Juan, Puerto Rico, llevada a cabo en noviembre de 2004.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: **“Diccionario de la Lengua Española”**. Talleres Espasa-Calpe, Decimosexta edición. Madrid, 1936.

ROBINSON, DAVE y Otro. **“Ética para todos”**. Traducción de Pablo Hermida Lazcano. España, 2005.

RODRÍGUEZ ARANA, JAIME. **“Principios de ética pública: ¿corrupción o servicio?”**. Editorial Montecorvo. Madrid, 1993.

ROSENTAL, M. M. y Otro. **“Diccionario Filosófico”**. Ediciones Tecolut, 1971.

RUSELL, BERTRAND. **“Historia de la Filosofía. Historia de la Filosofía Occidental, la Sabiduría de Occidente”**. Edición española, 1973.

SANDOVAL, IRMA ERÉNDIRA y otros. **“Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad”**. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Siglo XXI editores. México, 2009.

SANTA BIBLIA, versión: **“La Biblia de Las Américas”**. Editorial Fundación para The Lockman Foundation. La Habra, California, 1986.

VELÁSQUEZ, JOSÉ HUMBERTO. **“La Cultura del Diablo”**. Universidad de El Salvador, cuarta edición. San Salvador, 2000.

VON MISES, LUDWIG. **“La Acción Humana. Tratado de Economía”**. Unión editorial, S.A. Cuarta edición. Madrid, España. 1986.

WILLS HERRERA, EDUARDO. **“Autonomía local, descentralización y corrupción en Colombia. La corrupción en Colombia”**, Memorias del seminario Corrupción y Descentralización, Red de Solidaridad. Bogotá, 1997.

ZANOBINI, GUIDO. **“Curso de Derecho Administrativo”**, Giuffré, Milano, 1950.

TESIS

ALBERTO HERNÁNDEZ, DEISY ELIZABETH y Otra. **“Cumplimiento de los propósitos de la Convención Interamericana Contra la Corrupción y su adecuación a la Legislación Penal Salvadoreña”**. Tesis de Graduación para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas. Universidad de El Salvador, San Salvador, 2006.

BAUTISTA, OSCAR DIEGO. **“La Ética y la Corrupción en la Política y la Administración Pública”**. Tesis de Maestría, Universidad Internacional de Andalucía. España, 2005.

REVISTAS

CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, Revista **“Cincuenta Aniversario, Conmemoración de sus cincuenta años controlando la Hacienda Pública 1940-1990”**. San Salvador, 1990.

FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE. **“Reflexiones acerca de la inconstitucionalidad de la Ley del RENAVE”**. Revista Cuestiones Constitucionales, No. 006, enero 2002.

GARRETÓN, M.A. **“La transformación de la acción colectiva en América Latina”**. Revista CEPAL, N° 76, re-editado por el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, M/A. Chile. 2002.

GONZALO ESCALANTE, FERNANDO. **“La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”**. Revista Foro Internacional. El Colegio de México, No. 30 (2). Octubre de 1989.

LERICHE GUZMÁN, CRISTIAN E. y Otros. **“Racionalidad del homo economicus versus creencia racional: una visión a través de la teoría de juegos”**. Revista Análisis Económico. Número 43, Vol. XX, México. 2005.

MORENO LUZÓN, JAVIER. **“El Clientelismo Político: Historia de un concepto multidisciplinar”**. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). N°105. Madrid, España. Julio- septiembre 1999.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR. Decreto Legislativo N° 38, de fecha 15 de diciembre de 1983. Publicado en Diario Oficial N° 234, Tomo N° 281, 16 de diciembre de 1983.

CÓDIGO PENAL. Decreto Legislativo N° 1030, de fecha 26 de abril de 1997. Publicado en Diario Oficial N° 105, Tomo N° 335, 10 de junio de 1997.

LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. Decreto Legislativo N° 1038, de fecha 27 de abril de 2006. Publicado en Diario Oficial N° 90, Tomo N° 371, 18 de mayo de 2006.

LEY DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA. Decreto Legislativo N° 438, de fecha 31 de agosto de 1995. Publicado en Diario Oficial N° 176, Tomo N° 328, 25 de septiembre de 1995.

LEY SOBRE EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS. Decreto Legislativo N° 2833, de fecha 24 de abril de 1959. Publicado en Diario Oficial N° 87, Tomo N° 183, 18 de mayo de 1959.

REGLAMENTO DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. Decreto N° 1 emitido por el Tribunal de Ética Gubernamental, de fecha 28 de mayo de 2008. Publicado en Diario Oficial N° 109, Tomo N° 379, 12 de junio de 2008.

REGLAMENTO INTERNO DEL ÓRGANO EJECUTIVO. Decreto Ejecutivo N° 24, de fecha 18 de abril de 1989. Publicado en Diario Oficial N° 70, Tomo N° 303, 18 de abril de 1989.

JURISPRUDENCIA

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia en proceso de amparo de las quince horas y once minutos del 16/IV/2002. Referencia: 224-2001.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia de amparo del 26/VIII/98. Referencia: Amp. 317-97.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia Definitiva de las catorce horas y quince minutos de fecha 9/II/2004. Referencia: 219-M-2001.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia del 29/X/1998. Referencia 108-M-96.

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia interlocutoria de las nueve horas del 22/V/2000. Referencia 230-C-2002.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN. Decreto Legislativo N° 325, suscrito por El Salvador el 10 de diciembre de 2003, ratificado el 20 de mayo de 2004. Publicado en Diario Oficial N° 119, Tomo N° 363, 28 de junio de 2004.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Decreto Legislativo N° 351, suscrito por El Salvador, el 29 de marzo de 1996, ratificado el 9 de julio de 1998. Publicado en Diario Oficial N° 150, Tomo N° 340, 17 de agosto de 1998.

CONVENIO DE COOPERACIÓN ANTI CORRUPCIÓN ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. Decreto Legislativo suscrito por El Salvador el 14 de abril de 2000, ratificado el 16 de noviembre de 2000. Publicado en Diario Oficial N° 241, Tomo N° 349, 22 de diciembre de 2000.

DECLARACIÓN DE GUATEMALA POR UNA REGIÓN LIBRE DE CORRUPCIÓN. En el marco de la 12 Conferencia Internacional Anticorrupción. Guatemala, 15 de noviembre de 2006.

XVII CUMBRES DE PRESIDENTES, TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA. Decreto Legislativo suscrito el 15 de diciembre de 1995, ratificado el 22 de enero de 1997. Publicado en Diario Oficial N° 31, Tomo N° 334, 17 de febrero de 1997.

INTERVENCIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DE LA OEA EN LA CONFERENCIA DE LOS ESTADOS PARTE DE LA CICC. Buenos Aires, Argentina, 2 de mayo de 2001.

PÁGINAS WEB

“Transoxiana”, Journal de Estudios Orientales. Dirección electrónica: <http://www.transoxiana.org>. Artículo consultado: Cersósimo, Alejandra. “Notas preliminares para el estudio de los conceptos de ética y moral en el

Antiguo Egipto”. Ensayo electrónico, diciembre de 2002. Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2011.

Enciclopedia en línea “Wikipedia”. Dirección: <http://es.m.wikipedia.org>. Artículo consultado: “Código de Hammurabi”. Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2011.

ANEXOS

ANEXO 1

Cuadro de Valores considerados más importantes según cada país

PAIS	VALORES
Australia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mérito ▪ Honradez ▪ Integridad ▪ Compromiso ▪ Responsabilidad ▪ Mejora Continua
Países Bajos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imparcialidad ▪ Profesionalización ▪ Fiabilidad ▪ Lealtad ▪ Transparencia
Nueva Zelanda	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actitud innovadora ▪ Liderazgo ▪ Juicio Crítico Fundado ▪ Ambiente de trabajo equitativo ▪ Interés Colectivo ▪ Actuar con apego a la ley
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legalidad ▪ Neutralidad ▪ Responsabilidad ▪ Competencia ▪ Integridad
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autosuficiencia ▪ Integridad ▪ Objetividad ▪ Responsabilidad ▪ Transparencia ▪ Honradez ▪ Liderazgo
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lealtad a la Constitución ▪ No hacer negocios a costa del servicio público ▪ No aceptar donativos o beneficios económicos ▪ Honradez ▪ No abusar del cargo en su beneficio ▪ Imparcialidad ▪ Cumplir sus responsabilidades

Fuente: OCDE. La ética en el servicio público.¹³⁷

¹³⁷ El estudio se basó en un análisis de la información recibida de los siguientes países: Australia, Finlandia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y Los Estados Unidos. De América. Los resultados fueron publicados en la obra "La ética en el servicio público", Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1997.

ANEXO 2

Formato de encuesta realizada

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES.



Universidad de El Salvador
Hacia la libertad por la cultura

Encuesta dirigida a servidores públicos del Órgano Ejecutivo y de la Corte de Cuentas de la República; así como al personal académico y profesionales no docentes de la Universidad de El Salvador, todos en el municipio de San Salvador.

Objetivo del Instrumento: Conocer la opinión y grado de conocimiento de los servidores públicos del Órgano Ejecutivo y de la Corte de Cuentas de la República, así como del personal académico y profesionales no docentes de la Universidad de El Salvador, en el departamento de San Salvador, respecto al combate de la corrupción administrativa.

Lugar y Fecha: _____

Cargo o Profesión del Encuestado:

Funcionario(a) Público(a): _____ Empleado(a) Público(a): _____

Docente: _____ Profesional No Docente de UES _____

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

A. Identificación.

Sexo: M F Edad:

Tiempo de laborar en la institución:

Menos de 2 años 2-5 años
5-10 años Más de 10^a

B. Datos de interés para la Investigación.

1) ¿Sabe qué es o en qué consiste la ética de los servidores públicos?

Sí

No

2) ¿Ha recibido algún tipo de capacitación sobre ética pública?

Sí

No

3) ¿Conoce tres principios éticos que debe cumplir un servidor público?

Sí

No

¿Cuáles?

4) ¿Sabe qué ley es aplicable a los servidores públicos que cometen actos de corrupción?

Sí

No

¿Cuál? _____

Si su respuesta es "Sí", conteste la siguiente pregunta. En caso contrario, pase a la pregunta número 6.

5) ¿Cree que dicha ley es efectiva para combatir la corrupción?

Sí

No

¿Porqué? _____

6) ¿Hay una Comisión de Ética Gubernamental en su institución?

Sí

No

No sé

7) ¿Se ha percatado de algún acto de corrupción dentro de su institución?

Sí

No

Si su respuesta es "Sí", conteste la siguiente pregunta. En caso contrario, pase a la pregunta número 10.

8) ¿Ha denunciado dicho acto de corrupción?

Sí

No

Si su respuesta es "Sí", conteste la siguiente pregunta. En caso contrario, pase a la pregunta número 10.

9) ¿Se tomaron medidas para combatir o sancionar dicho acto de corrupción en su institución?

Sí

No

10) ¿Qué actos de corrupción administrativa considera más frecuentes?

- Los relacionados con pagos, dádivas, y otros por acciones en el ejercicio del cargo
- Uso del cargo para obtener beneficios privados
- Uso de información reservada obtenida en función de su cargo para beneficio privado
- Nombramiento de parientes cercanos en la entidad que preside o se desempeña
- Uso indebido de bienes y patrimonio del Estado
- Retardación de trámites o servicios administrativos sin motivo legal
- Alteración de documentos judiciales y/o legales
- Discriminación de personas en la prestación de servicios del Estado por su raza, sexo, religión, entre otros
- Otro (especifique): _____

11) ¿Qué factores cree que motivan la corrupción en la administración pública?

Cultura

Pobreza

Ambición

Ignorancia

Otro (especifique): _____

12) ¿Qué medidas(s) considera que hace(n) falta para que el combate a la corrupción sea efectivo?

Reforma de las leyes

Concientización

Disminución de la pobreza

Colaboración institucional

Mayor fiscalización

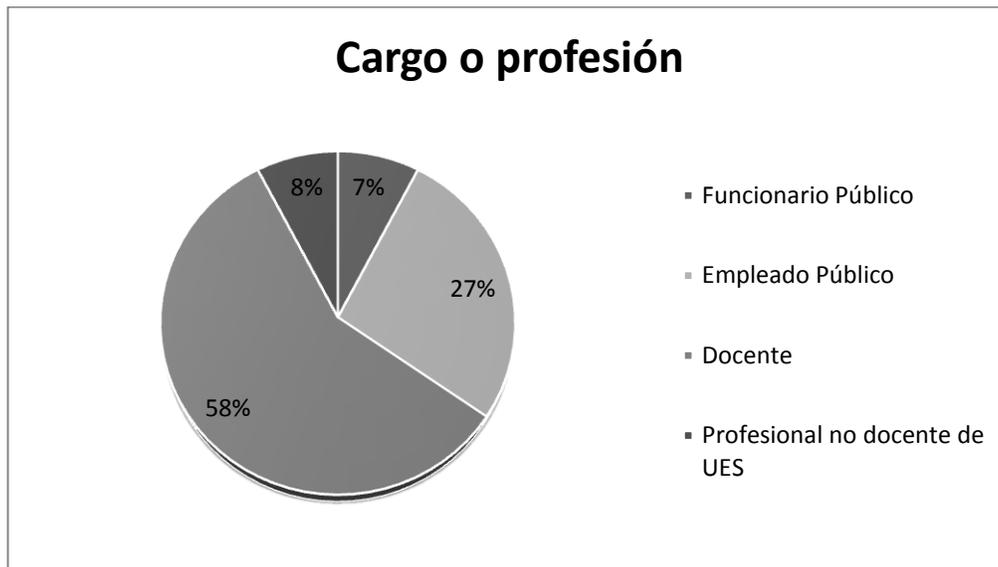
Otros

Especifique: _____

ANEXO 3

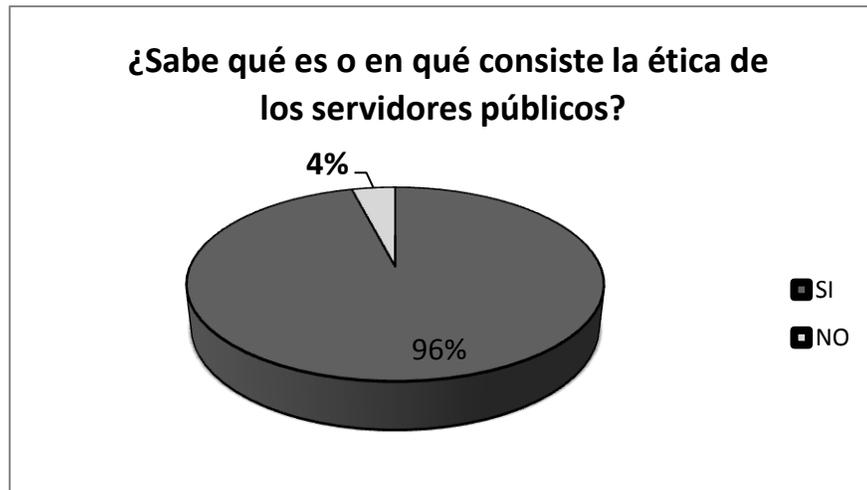
Lectura de datos de encuesta realizada

➤ Identificación de los encuestados



Las personas encuestadas fueron servidores públicos clasificados en: funcionario público, empleado público, docente y profesional no docente de la Universidad de El Salvador. Del primer grupo únicamente se encuestó el 7%, del segundo grupo 27%, del tercer grupo 58% y el último grupo fue de 8%; dando como resultado 50 personas encuestadas que forman el 100% de las fuentes de datos obtenidos.

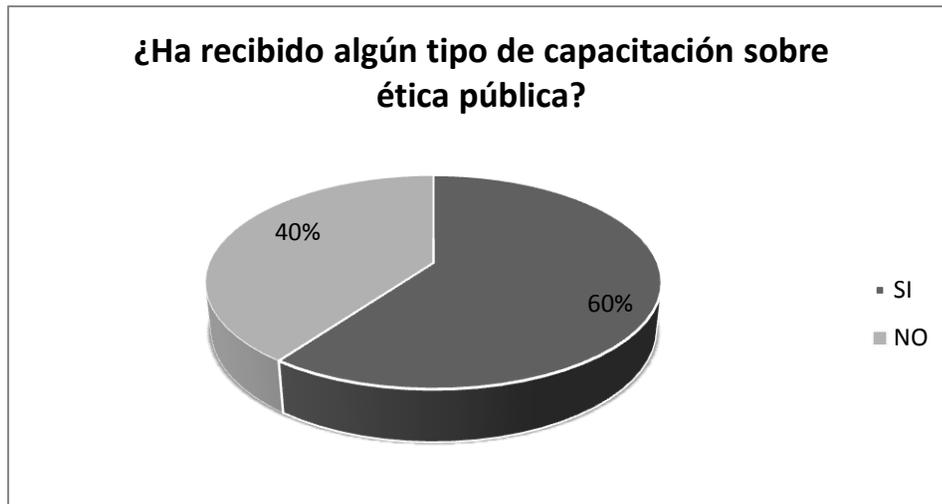
Cuadro y gráfica N° 1



Respuesta.	No.	Porcentaje.
SI	48	96%
NO	2	4%
TOTAL	50	100%

En esta gráfica se observa que del total de encuestados, a excepción de dos personas, todos manifestaron conocer en qué consiste la ética de los servidores públicos.

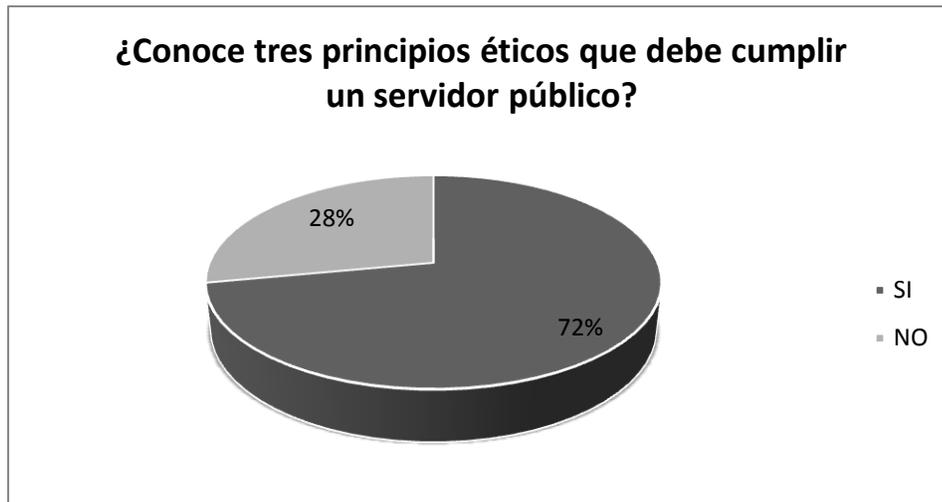
Cuadro y gráfica N° 2



Respuesta.	No.	Porcentaje.
SI	30	60%
NO	20	40%
TOTAL	50	100%

A pesar de que casi el 100% de los encuestados dijo conocer qué es la ética pública, casi dos terceras partes manifestaron no haber recibido ningún tipo de capacitación sobre el tema, mientras que un 40% de ellos expresó sí haber recibido alguna capacitación sobre ética pública.

Cuadro y gráfica N° 3



Respuesta.	No.	Porcentaje.
SI	36	72%
NO	14	28%
TOTAL	50	100%

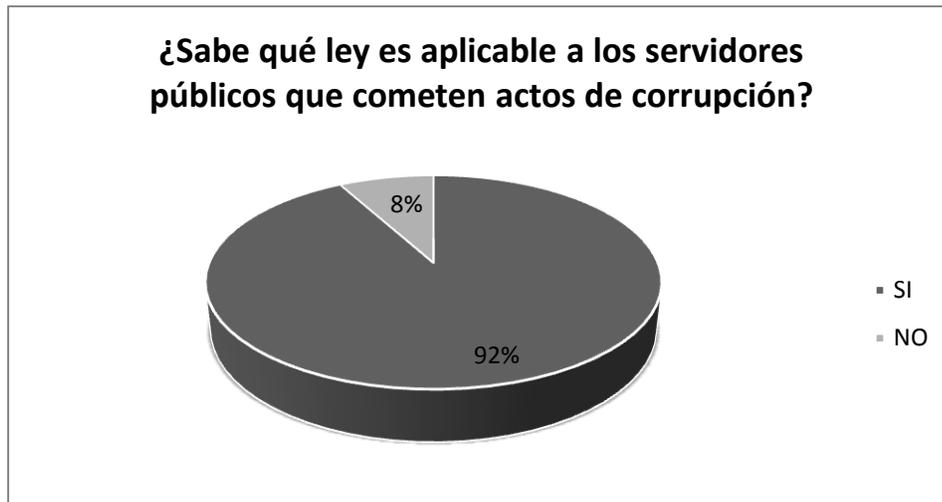
En esta gráfica observamos que a pesar de que la mayoría de encuestados manifestó no haber recibido capacitación alguna sobre ética pública, más de dos terceras partes dijo conocer tres principios de la misma, mientras que un 28% contestó no conocer ninguno.

Cuadro y gráfica N° 3.1



Los principios más mencionados por las personas que contestaron afirmativamente la pregunta número tres, fueron el de transparencia, en primer lugar; el de eficiencia, en segundo lugar y el de responsabilidad en tercer lugar. Mientras que en la gráfica se observa que 15 personas que dijeron conocer principios éticos del servidor público, dieron una respuesta diferente a los que contempla la Ley de Ética Gubernamental. Los principios menos mencionados fueron el de supremacía del interés público, confidencialidad, lealtad y el de rendición de cuentas.

Cuadro y gráfica N° 4



Respuesta.	No.	Porcentaje.
SI	39	77%
NO	11	23%
TOTAL	50	100%

La mayoría de encuestados expresó conocer que ley es aplicable a los servidores públicos que cometen actos de corrupción y al preguntarles de qué ley se trata, la mayoría en efecto contestó acertadamente pero algunos dejaron el espacio en blanco y hubo quien contestó que es el Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental.

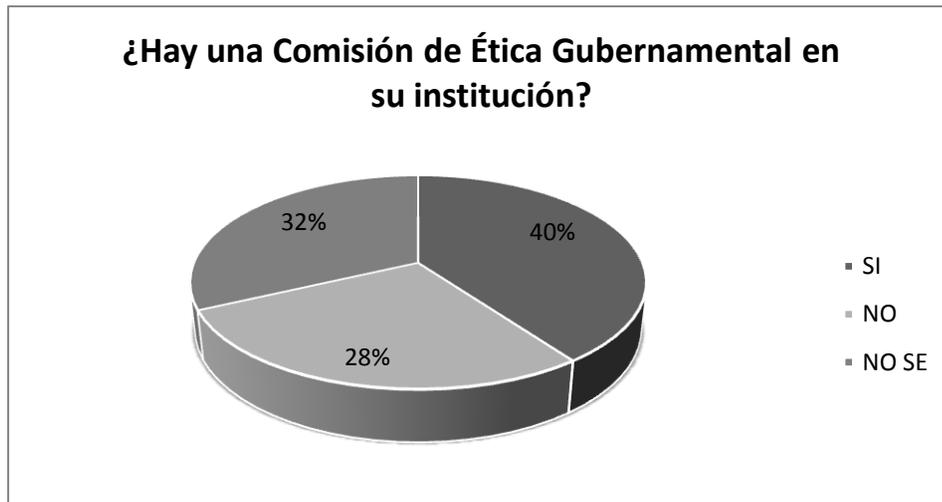
Cuadro y gráfica N° 5



Respuesta.	No.	Porcentaje.
SI	12	24%
NO	28	56%
NO CONTESTARON	10	20%
TOTAL	50	100%

En esta pregunta, el 20% de los encuestados no contestaron, el 24% de los mismos dijo creer que la Ley de Ética Gubernamental es efectiva para combatir la corrupción, mientras que más de la mitad dijo creer que no es efectiva; entre las razones que dieron para creer que no es efectiva, la mayoría tiene que ver con la aplicabilidad y cumplimiento de dicha ley y una persona contestó que “Muchos empleados callamos o solo murmuramos pero no se denuncia”.

Cuadro y gráfica N° 6



Respuesta.	No.	Porcentaje.
SI	20	32%
NO	14	28%
NO SE	16	40%
TOTAL	50	100%

En esta pregunta las respuestas fueron variadas: mientras que una tercera parte contestó que en su institución hay una Comisión de Ética Gubernamental, un 28% dijo que no hay y un 40% expresó no saber si hay una comisión de ese tipo en su institución o no.

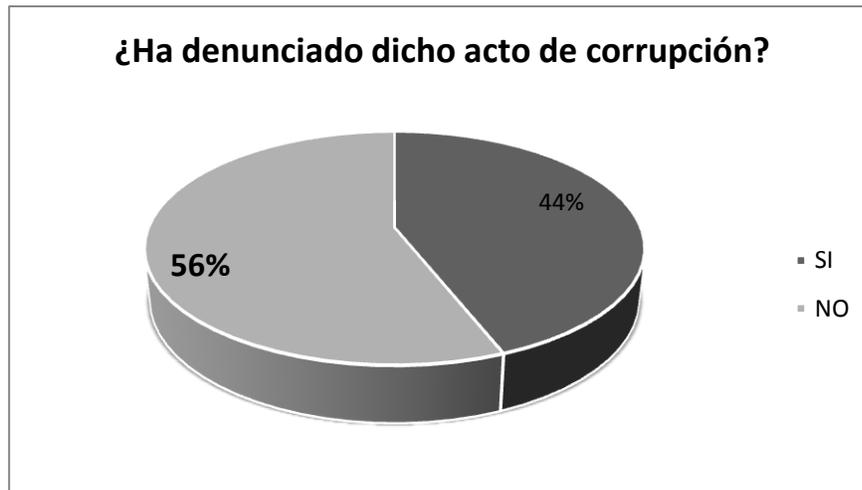
Cuadro y gráfica N° 7



Respuesta.	No.	Porcentaje.
SI	36	72%
NO	14	28%
TOTAL	50	100%

En esta gráfica se observa que más de dos terceras partes de los servidores públicos encuestados admitieron haberse percatado de la comisión de un acto de corrupción dentro de su institución, en comparación de una casi tercera parte que dijo no haberse dado cuenta.

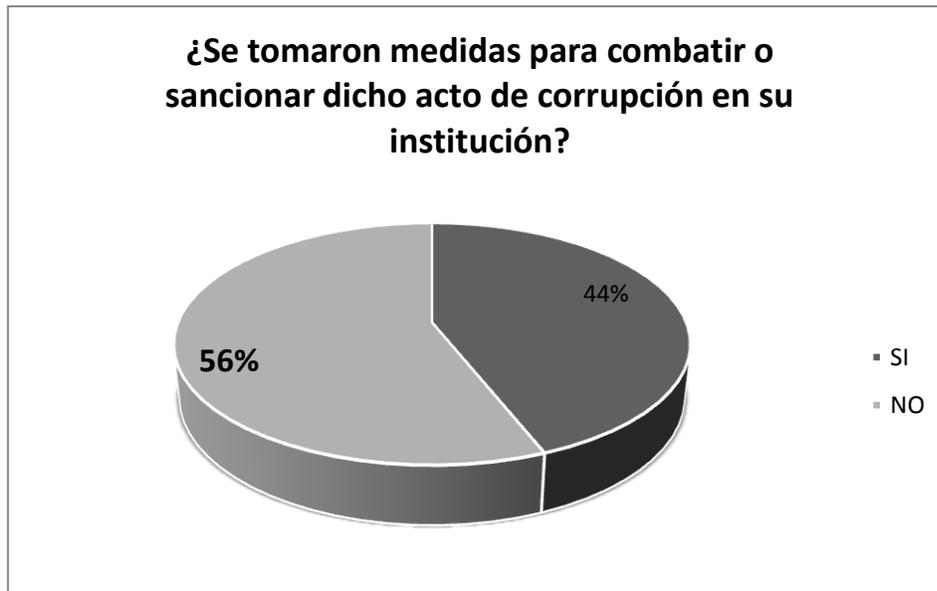
Cuadro y gráfica N° 8



Respuesta.	No.	Porcentaje.
SI	22	44%
NO	28	56%
TOTAL	50	100%

A pesar de que la mayoría de encuestados contestó haberse percatado de la comisión de un acto de corrupción, sólo un 44% dijo haberlo denunciado, mientras que más de la mitad dijo no haberlo hecho.

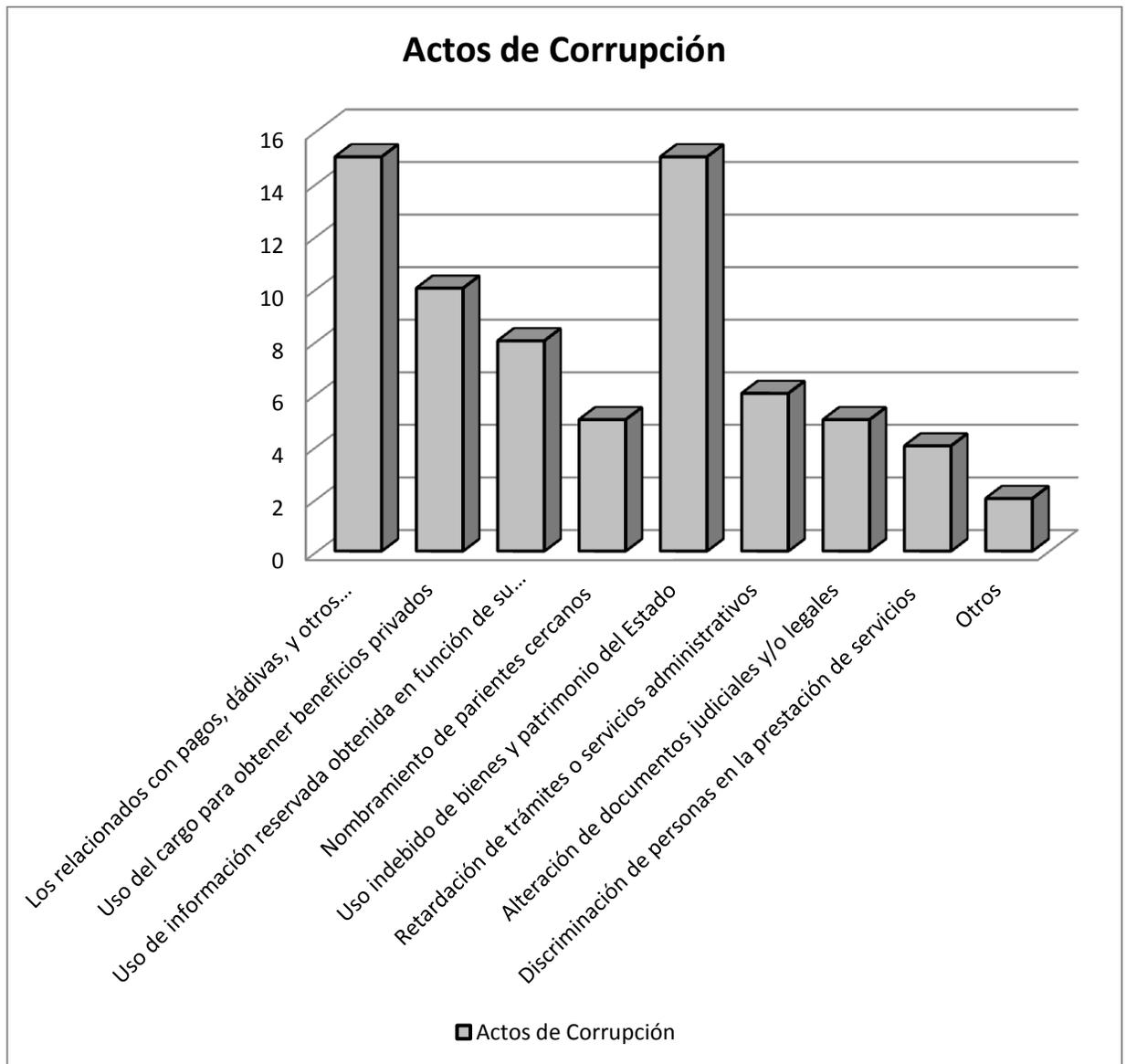
Cuadro y gráfica N° 9



Respuesta.	No.	Porcentaje.
SI	22	44%
NO	28	56%
TOTAL	50	100%

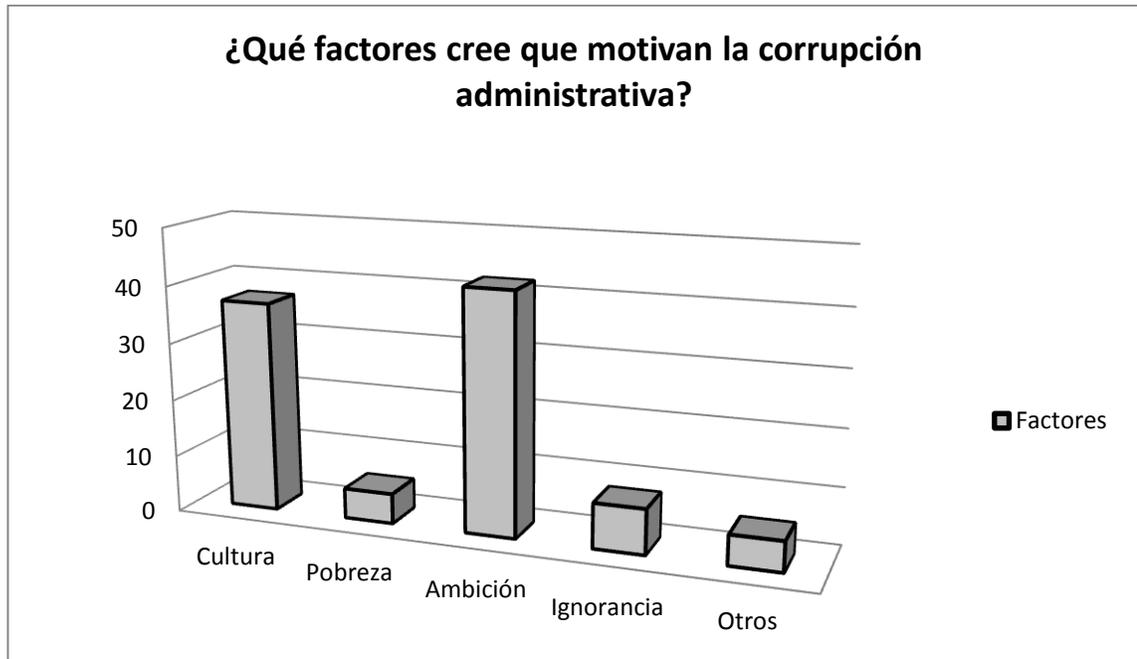
De los actos de corrupción advertidos por servidores públicos encuestados, más de la mitad expresó que no se tomaron medidas para sancionar dicho acto, pero un 44% afirmó que sí se tomaron medidas al respecto.

Cuadro y gráfica N° 10



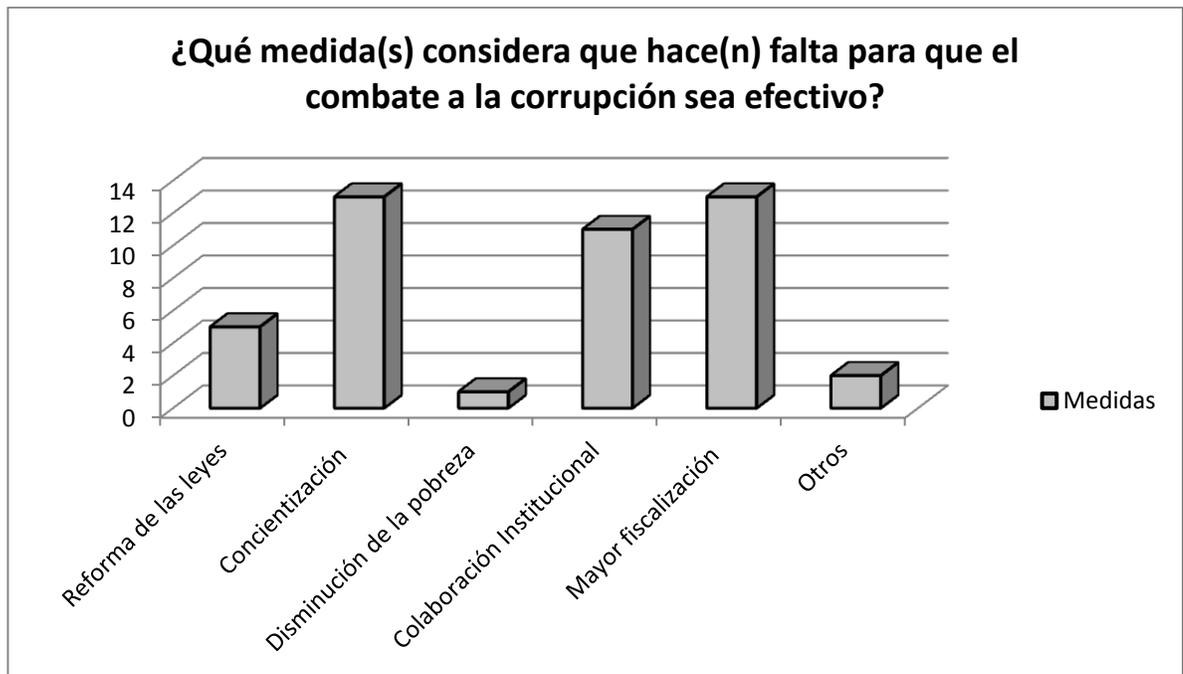
Esta gráfica es muy clara y muestra que los actos de corrupción más comúnmente observados por los servidores públicos son los relacionados con pagos y dádivas por acciones en el ejercicio del cargo y el uso indebido de bienes que son parte del patrimonio del Estado.

Cuadro y gráfica N° 11



La ambición y la cultura son los dos factores que más motivan la corrupción en opinión de los servidores públicos encuestados; mientras que la pobreza, la ignorancia y otros factores tienen poco o nada que ver según los resultados obtenidos.

Cuadro y gráfica N° 12



En esta última pregunta, los resultados apuntaron que la concientización, la colaboración institucional y la mayor fiscalización por parte de las autoridades competentes, son medidas que pueden ayudar a enfrentar el problema de la corrupción; pero la disminución de la pobreza no se ve como un factor de erradicación ya que muy pocos lo consideraron así. Entre otras medidas ofrecidas por los encuestados están: dar cumplimiento a las leyes y aplicar un sistema de control en todos los niveles institucionales.

ANEXO 4

Ley de Ética Gubernamental



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE EL SALVADOR
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN JUDICIAL

LEGISLACIÓN

Nombre: **LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL**

Materia: **Derecho Administrativo** Categoría: **Derecho Administrativo**

Origen: **ORGANO LEGISLATIVO** Estado: **VIGENTE**

Naturaleza : **Decreto Legislativo**

Nº: **1038**

Fecha: **27/04/2006**

D. Oficial: **90**

Tomo: **371**

Publicación DO: **18/05/2006**

Reformas: **(3) Decreto Legislativo No. 675 de fecha 10 de julio de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 148, Tomo 380 de fecha 12 de agosto de 2008.**

DECRETO No. 1038.-

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,
CONSIDERANDO:

I.- Que la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) ratificada en El Salvador por Decreto Legislativo No. 351 del 9 de julio de 1998 y publicada en el Diario Oficial No. 150 Tomo 340 del 17 de agosto de 1998, entró en vigencia desde el día de su publicación y fue depositada por el Órgano Ejecutivo en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el 18 de marzo de 1999;

II.- Que El Salvador ha suscrito convenios para combatir la corrupción y ha adquirido compromisos con el mismo fin de conformidad con el Tratado Marco de Seguridad en Centro América, ratificado por el Decreto Legislativo de fecha 22 de enero de 1997; publicado en el Diario Oficial No. 150 Tomo 340, de fecha 17 de agosto de 1998.

III.- En consecuencia es un imperativo urgente, la emisión de una Ley de Ética Gubernamental que permita combatir eficientemente la corrupción.

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados **Ciro Cruz Zepeda Peña, José Manuel Melgar Henríquez, José Francisco Merino López, Marta Lilian Coto Vda. De Cuéllar, José Antonio Almendáriz Rivas, Elvia Violeta Menjivar Escalante, René Napoleón Aguiluz Carranza, Carlos Mauricio Arias, Salomé Roberto Alvarado Flores, Rolando Alvarenga Argueta, Irma Segunda Amaya Echeverría, Luis Roberto Angulo Samayoa, José Orlando Arévalo Pineda, José Salvador Arias Peñate, Efrén Arnoldo Bernal Chévez, Roger Alberto Blandino Nerio, Juan Miguel Bolaños Torres, Noel Abilio Bonilla Bonilla, Blanca Flor América Bonilla Bonilla, Isidro Antonio Caballero Caballero, Carmen E. Calderón Sol De Escalón, Carlos Alfredo Castaneda Magaña, José Ernesto Castellanos Campos, Humberto Centeno Najarro, Héctor David Córdova Arteaga, José Ricardo Cruz, Héctor Miguel Antonio Dada Hirezi, Agustín Díaz Saravia, Roberto José D' Aubuisson Munguía, Walter Eduardo Durán Martínez, Jorge Antonio Escobar Rosa, Guillermo Antonio Gallegos, Julio Antonio Gamero Quintanilla, Vilma Celina García De Monterrosa, César**

Humberto García Aguilera, Nelson Napoleón García Rodríguez, Nicolás Antonio García Alfaro, Ricardo Bladimir González, Noé Orlando González, Carlos Walter Guzmán Coto, Dora Alicia Portillo, Mariela Peña Pinto, Mauricio Hernández Pérez, José Rafael Machuca Zelaya, Mario Marroquín Mejía, Alejandro Dagoberto Marroquín, Hugo Roger Martínez Bonilla, Calixto Mejía Hernández, Marco Tulio Mejía Palma, Manuel Vicente Menjívar Esquivel, Miguel Ángel Navarrete Navarrete, Rubén Orellana, Rodolfo Antonio Parker Soto, Renato Antonio Pérez, Salvador Rafael Morales, Teodoro Pineda Osorio, Gaspar Armando Portillo Benítez, Zoila Beatriz Quijada Solís, Norman Noel Quijano González, José Mauricio Quinteros Cubías, Manuel Orlando Quinteros Aguilar, Carlos Armando Reyes Ramos, Dolores Alberto Rivas Echeverría, Ileana Argentina Rogel Cruz, Federico Guillermo Ávila Qüchl, Salvador Sánchez Cerén, Héctor Ricardo Silva Arguello, Juan De Jesús Sorto Espinoza, Ernesto Antonio Angulo Milla, Enrique Alberto Luis Valdés Soto, Donato Eugenio Vaquerano Rivas, María Patricia Vásquez De Amaya, Jorge Alberto Villacorta Muñoz, Oscar Abraham Kattán Milla, José Máximo Madriz Serrano, Rigoberto Trinidad Aguilar, Alexander Higinio Melchor López, Alex René Aguirre, Olga Elizabeth Ortiz Murillo, Guillermo Antonio Olivo Méndez, Félix Ágreda Chachagua, Alba Teresa González De Dueñas, Karina Ivette Sosa De Lara, Breny Massiel Herrera Vda. De Fuentes.

DECRETA la siguiente

LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

CAPITULO I

Disposiciones Generales y Definiciones

Objeto de la Ley

Art. 1- La presente ley 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 los servidores públicos, que utilicen los cargos o empleos para enriquecerse ilícitamente o cometer otros actos de corrupción.

Ámbito de Aplicación

Art. 2- 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 emanado de la autoridad competente, que presten servicio en cualquier entidad estatal o municipal, dentro o fuera del territorio de la República.

El ejercicio de toda profesión, actividad empresarial, arte o industria es compatible con el servicio público. Las únicas incompatibilidades son las establecidas específicamente en la Constitución y las leyes.

Definiciones

Art. 3.- 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 servicios, retribuidos o ad-honorem, permanentes o temporales en la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción, por elección o por nombramiento, con facultad para tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo.

c) Empleado Público. Persona natural que presta servicios, retribuidos o ad-honorem, permanentes o temporales en la administración pública y que actúan por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico, dentro de las facultades establecidas en su cargo.

d) Servidor Público. Persona natural que presta ocasional o permanentemente, servicios dentro de la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Comprende a los funcionarios y empleados públicos y agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos.

e) 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.

f) Corrupción. El uso y abuso del cargo y de los bienes públicos, cometido 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.

g) Particular. Persona natural o jurídica que carece de vinculación laboral con la administración pública a quien ésta le presta servicios.

h) Bienes. Activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y documentos o instrumentos legales que acrediten, intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre dichos activos.

i) Probidad. Honradez, integridad, rectitud, respeto y sobriedad en el actuar del servidor público.

j) Conflicto de intereses. Son aquellas situaciones en que el interés personal del servidor público o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, entran en pugna con el interés público.

k) Enriquecimiento ilícito. Aumento del capital de un funcionario o servidor público o de su grupo familiar, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, que fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier causa justa.

l) Ética Pública. Principios que norman los pensamientos, las acciones y las conductas humanas y que las orientan al correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

CAPITULO II NORMAS ETICAS

Principios, deberes y prohibiciones éticas

Principios de la Ética Pública

Art. 4.- La actuación de los servidores públicos deberá regirse por los siguientes principios de la ética pública:

a) Supremacía del Interés Público.

Actuar tomando en consideración que el interés público está siempre sobre el interés privado.

b) Probidad.

Actuar con honradez, integridad, rectitud, respeto y sobriedad.

c) No Discriminación.

Atender a las personas que demandan o solicitan servicios públicos, sin discriminación por motivos de nacionalidad, raza, sexo, religión, ideología, opinión política, condición social o económica. (3)

d) Imparcialidad.

Actuar con objetividad y sin designio anticipado en favor o en contra de alguien, que permite juzgar o proceder con rectitud.

e) Justicia.

Cumplir las funciones del cargo, otorgando al público, a los superiores, a los subordinados y al Estado lo que les es debido, según derecho o 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) Confidencialidad.

Guardar reserva sobre hechos o información lícita, de los que conozca con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y no utilizarla para fines privados.

h) Responsabilidad.

Disposición y diligencia en el cumplimiento de los actos de servicio, función o tareas encomendadas a la posición o puesto que se ocupa y disposición para rendir cuentas y asumir las consecuencias de la conducta pública inadecuada o del incumplimiento de sus obligaciones.

i) Disciplina.

Observar estrictamente el cumplimiento de las normas administrativas, respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, atendiendo con responsabilidad y cortesía las peticiones, demandas, quejas y reclamos del público o compañeros de trabajo y superiores así como contestarlas en forma pronta y oportuna.

j) Legalidad.

Conocer y actuar con respeto a la Constitución, la ley y el derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

k) Lealtad.

Actuar con fidelidad y respeto a la persona humana, como origen y fin de la actividad del Estado, igualmente con la institución, jefes, compañeros, subordinados, dentro de los límites de las leyes y la ética.

l) Decoro.

Actuar con honor, respeto y debida atención para los ciudadanos que demanden de algún servicio u orientación que esté bajo su responsabilidad, manteniendo, en todo momento, la compostura y respetando las reglas de urbanidad y buena educación.

m) Eficiencia y eficacia.

Cumplir programas y tareas propias del cargo y lograr los objetivos al menor costo para el público y la institución, evitando demoras y atrasos en el trabajo y en el logro efectivo de las tareas encomendadas, así como administrar los recursos evitando el despilfarro.

n) Rendición de cuentas.

Rendir cuentas ante autoridad competente y ante el público cuando sea el caso, por el uso y administración de los bienes públicos a su cargo, por una misión u objetivo encargado.

Deberes Éticos

Art. 5.- Todo servidor público en ejercicio debe cumplir los siguientes deberes:

- a) Deber de conocer las normas que le son aplicables en razón del cargo:** Conocer las disposiciones legales y reglamentarias, permisivas o prohibitivas referentes a incompatibilidad, acumulación de cargos, prohibiciones por razón de parentesco y cualquier otro régimen especial que le sea aplicable.
- b) Deber de cumplimiento:** Cumplir con responsabilidad y buena fe los deberes y obligaciones, como ciudadano y como servidor público.
- c) Deber de no discriminación:** Desempeñar el cargo sin discriminar, en su actuación, a ninguna persona por razón de raza, color, género, religión, situación económica, ideología, afiliación política.
- d) Deber de eficiencia:** Utilizar adecuadamente los recursos para cumplir las funciones que le correspondan.
- e) Deber de veracidad:** Emitir juicios y opiniones en forma oral o escrita apegados a la verdad.
- f) Deber de confidencialidad:** Guardar la discreción debida, respecto de los hechos e informaciones en el ejercicio de sus funciones, siempre que no afecte el interés público.
- g) Deber de excusarse de participar en asuntos sobre los que tiene conflicto de interés:** Abstenerse de participar en la toma de decisiones en donde exista conflicto de interés para el o para sus familiares hasta en el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. La abstención la deberá comunicar a su superior, quien resolverá sobre el punto y en su caso designará un sustituto.
- h) Deber de denuncia:** Denunciar, a la autoridad competente, cualquier acto de corrupción, fraude, abuso de poder, despilfarro o violación de las disposiciones de esta ley.
- i) Deber de presentar la declaración jurada de patrimonio:** Presentar cuando sea el caso, ante la sección de probidad de la Corte Suprema de Justicia el estado de patrimonio en el tiempo estipulado en la Ley.

Prohibiciones Éticas

Art. 6.- Son prohibiciones éticas para los servidores públicos:

- a) Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, dádivas, regalos, pagos, honorarios o cualquier otro tipo de regalías, por acciones relacionadas con las funciones del cargo público.
- b) Prevalerse de su cargo público para obtener o procurar beneficios privados.
- c) Desempeñar simultáneamente dos o más empleos en el sector público, salvo los casos permitidos en la ley.
- d) Utilizar, para beneficio privado, la información reservada o privilegiada que obtenga en función de su cargo.
- e) Negarse a proporcionar información de su función pública, exceptuando las que establecen la Constitución y la ley.
- f) Intervenir en cualquier asunto en el que él o algún miembro de su unidad familiar tenga conflicto de intereses.
- g) Nombrar a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, para que presten servicios en la entidad que preside o se desempeñe.
- h) Utilizar en forma indebida los bienes y patrimonio del Estado.
- i) Retardar sin motivo legal los trámites o la prestación de servicios administrativos.
- j) Alterar documentos oficiales y;
- k) Discriminar a la persona en la prestación de un servicio del Estado por motivos de nacionalidad, raza, sexo, religión, ideología, opinión política, condición social o económica.
- (3)

CAPITULO III

Régimen de dádivas y otros beneficios

Dádivas y favores.

Art. 7.- Los servidores públicos no podrán pedir o recibir dádivas, beneficios o favores en razón de:

- a) Hacer, dejar de hacer, apresurar, o retardar trámites que correspondan a sus funciones;
- b) Hacer valer su influencia en razón del cargo que ocupa, ante otro servidor público, con el objetivo de que éste haga, omita o retarde cualquier tarea propia de sus funciones.

Régimen de excepciones.

Art. 8.- Los Servidores Públicos, podrán recibir, además de los beneficios que les confieren otras leyes, los siguientes:

- a) Reconocimientos protocolares otorgados por otros gobiernos, organismos internacionales, instituciones académicas o entidades sin fines de lucro de acuerdo a las leyes.
- b) Los gastos y estadía de viajes por parte de otros gobiernos, instituciones académicas, organismos internacionales o entidades sin fines de lucro, para dictar conferencias, cursos o eventos de naturaleza académica o la participación en ellos.
- c) Los obsequios de cortesía diplomática o consular.

CAPITULO IV

Tribunal y comisiones de ética

Estructura Administrativa

Art. 9.- Créase el Tribunal de Ética Gubernamental, como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica, con autonomía en lo técnico, económico y administrativo, siendo la entidad de mayor jerarquía, estando integrado además, por las comisiones de ética gubernamental de cada institución, conforme se señala en la presente Ley. La representación legal y extrajudicial de la institución recaerá en la Presidencia. (2)

Tribunal de Ética Gubernamental

Art. 10.- El Tribunal de Ética Gubernamental 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 el Presidente de 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; ejercerán sus funciones a tiempo completo y el cargo será incompatible con otro de la administración pública, las decisiones se tomarán por la mayoría de sus miembros y tendrá su sede en la ciudad de San Salvador.

En la forma establecida en el inciso anterior, también se elegirán o designarán, según el caso, cinco miembros suplentes, quienes sustituirán al respectivo propietario en caso de muerte, renuncia, permiso temporal o imposibilidad de concurrir de los propietarios o por excusa de éstos, cuando exista conflicto de intereses en sus actuaciones.

Los miembros propietarios y suplentes del Tribunal de Ética Gubernamental, sólo podrán ser removidos por justa causa y mediante el debido proceso, por quien los elige o designa, procediendo sumariamente, por denuncia de parte interesada.

En la presente ley podrá referirse al Tribunal de Ética Gubernamental como el "Tribunal."

Requisitos para ser miembros del Tribunal de Ética

Art. 11.- Para ser miembro del Tribunal de Ética se requiere:

- a) Ser salvadoreño por nacimiento.
- b) Mayor de 35 años.

- c) Moralidad, instrucción y competencias notorias.
- d) No haber sido sancionado por actos de corrupción.

Funciones y atribuciones

Art. 12.- Las funciones y atribuciones del Tribunal de Ética Gubernamental son:

- a) Promover entre todos los servidores públicos, el respeto y observancia de las normas éticas establecidas en esta ley.
- b) Difundir entre todos los servidores públicos los principios, deberes, derechos y prohibiciones de la presente ley.
- c) Capacitar a los servidores públicos, sobre la ética en la función pública, para erradicar la corrupción y otros aspectos relacionados con la presente ley.
- d) Tramitar el procedimiento por denuncia e imponer sanciones por infracciones a la presente ley, ya sea directamente por los interesados o por aquellas que sean remitida por las comisiones de ética.
- e) Resolver, en un plazo máximo de ocho días hábiles, las excusas que presenten los miembros de las comisiones de ética ante eventuales conflictos de intereses, rechazándolas o aceptándolas y designar, al sustituto en ese caso.
- f) Definir mecanismos para garantizar la transparencia de administración pública y la publicidad de los actos administrativos por los medios de información posibles.
- g) Formular e implementar políticas para que los servidores públicos se esmeren en el uso racional de los recursos del Estado.
- h) Nombrar a los miembros de las comisiones de ética gubernamental en las instituciones indicadas en la presente ley.
- i) Formular y aprobar el reglamento de esta ley.

Informe anual

Art. 13.- El Tribunal, por medio de su Presidente, rendirá anualmente a la Asamblea Legislativa un informe detallado y documentado de las labores del Tribunal. Esta obligación deberá cumplirse en el mes de junio de cada año.

El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la remoción de sus miembros.

Comisión de ética en las instituciones públicas y municipales

Art. 14.- Habrá una Comisión en cada una de las siguientes dependencias de la Administración:

- a) Asamblea Legislativa;
- b) Presidencia de la República;
- c) Corte Suprema de Justicia;
- d) Secretarías de Estado;
- e) Consejo Nacional de la Judicatura;
- f) Corte de Cuentas de la República;
- g) Ministerio Público;
- h) Tribunal Supremo Electoral;
- i) Instituciones autónomas o descentralizadas;

Una sola comisión de ética atenderá a todas las municipalidades del país y tendrá su sede en COMURES.

Forma de integrar las comisiones

Art. 15.- Cada comisión estará integrada por tres miembros propietarios que durarán en sus funciones cinco años, pudiendo ser reelectos, y habrá tres, suplentes que sustituirán a aquéllos en los casos de falta, excusa o impedimento. Dichos miembros deben pertenecer al

personal del organismo o institución en que funcionen; un reglamento determinará la forma de hacer el nombramiento.

Los miembros propietarios y suplentes serán nombrados, uno por el Ministro o jefe de la unidad o institución de que se trate; otro, por el Tribunal de Ética Gubernamental; y el tercero por elección de los funcionarios o empleados contemplados por esta ley que trabajen en la respectiva institución,

La comisión de ética que atenderá todas las municipalidades del país se integrará de la siguiente manera: un representante nombrado por COMURES; otro por el Tribunal de Ética Gubernamental y el tercero nombrado por el Presidente de la Corte de Cuentas de la República.

El servicio de los miembros de las comisiones se considerará inherente al cargo que desempeñen y no devengará por ello ninguna remuneración especial; y los titulares o jefes de las oficinas deberán proporcionarles espacio, mobiliario, equipo y concederles el tiempo necesario para atender las responsabilidades que esta Ley establece, así mismo, si para el cumplimiento de estas funciones debieren de trabajar en horas extraordinarias, tendrán derecho al pago de la remuneración respectiva.

Funciones de las comisiones de ética

Art. 16- Las funciones de las comisiones de ética son:

- a) Recibir denuncias cuando un servidor público de su institución haya infringido la presente ley y si fuere procedente la remitirá al Tribunal de Ética Gubernamental, para su trámite y resolución.
- b) Dar seguimiento a las resoluciones del Tribunal de Ética que sean de su competencia.
- c) Difundir y capacitar al personal de la institución de los contenidos de esta ley, particularmente lo relacionado a los principios, las prohibiciones y deberes éticos y los conflictos de interés.
- d) Proponer al tribunal medidas administrativas, de carácter general o particular para prevenir, controlar y erradicar la corrupción.

CAPITULO V

Derechos de los servidores públicos

Art. 17.- 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.

CAPITULO VI

Procedimiento para la aplicación de sanciones

Denuncia

Art. 18.- Todo ciudadano podrá interponer denuncia ante la comisión de ética respectiva o al Tribunal en contra de cualquier servidor público que existan indicios que en su actuación ha incumplido los deberes éticos o transgredido las prohibiciones de la presente ley.

Cuando la denuncia sea presentada ante las comisiones de ética ésta la remitirá al Tribunal de Ética Gubernamental.

Requisitos de la denuncia

Art. 19.- La denuncia contendrá:

- 1) Identificación del denunciante.

- 2) Identificación del servidor público denunciado.
- 3) Descripción clara del hecho denunciado, mediante declaración jurada.
- 4) Lugar para oír notificaciones.
- 5) Lugar, fecha de la denuncia y firma
- 6) Presentación personal o legalización de firma.

Derecho al debido proceso

Art. 20.- El servidor público que sea denunciado de conformidad a esta ley tendrá derecho al debido proceso, a que se le responda o aclare sobre inquietudes que puedan surgir en torno a los hechos que se le atribuyen, a estar informado sobre los actos procesales, y en caso que no se le comprobare la infracción, tendrá el derecho a las acciones legales correspondientes contra el denunciante.

Procedimiento del Tribunal de Ética Gubernamental

Art. 21.- El procedimiento se someterá a las reglas del debido proceso, mediante el siguiente trámite:

1. Admitida la denuncia, si es procedente, se le informará al denunciado sobre los hechos que se le atribuyen, a fin de que conteste por sí o por medio de representante legal o apoderado, en un plazo máximo de cinco días hábiles.
2. Contestada la denuncia o declarado rebelde el denunciado, el Tribunal abrirá a pruebas el expediente por un plazo de ocho días hábiles; terminado el plazo probatorio con toda la información que obra en poder del Tribunal éste calificará si existen o no suficientes motivos para continuar el proceso en un período máximo de ocho días hábiles.
3. Comprobadas las infracciones de la presente ley, el Tribunal deberá comunicar la resolución para su cumplimiento a la institución a la cual pertenece el servidor denunciado por medio de la comisión de ética respectiva.
4. Si de la investigación resulta que la denuncia es maliciosa o temeraria por parte del denunciante, se certificará lo conducente para que el afectado pueda iniciar las acciones legales que estime conveniente.
5. Durante la investigación, el Tribunal garantizará la legalidad del proceso en toda su extensión y la presunción de inocencia del funcionario o empleado hasta que se resuelva su responsabilidad.

Aplicación de las sanciones éticas

Art. 22.- Los servidores públicos que incurran en las infracciones a lo dispuesto en esta Ley, serán sancionados por la institución a la que pertenecen, atendiendo la resolución del Tribunal de Ética Gubernamental.

Recurso de revisión

Art. 23.- Dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación, la persona sancionada podrá interponer recurso de revisión del fallo del Tribunal de Ética Gubernamental quien deberá resolver en un plazo máximo de cinco días hábiles.

CAPITULO VII Sanciones éticas

Imposición de sanciones

Art. 24.- Una vez comprobado el incumplimiento de los deberes o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta ley, se impondrán las sanciones que a continuación se detallan.

Las sanciones originadas en el incumplimiento de esta ley, se impondrán sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o penales en que hubiere incurrido el servidor por efecto de la misma falta.

Amonestación escrita

Art. 25.- Se sancionará con amonestación escrita, al servidor público que en su condición de tal, falte y/o incumpla, por primera vez, los deberes y las prohibiciones de esta ley.

Multas

Art. 26.- Las infracciones a esta ley, cometidas por los servidores públicos por segunda vez, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otras a que diere lugar, serán sancionadas con multa. Su cuantía no será inferior al diez por ciento, ni mayor a diez veces el salario mensual, percibido por el responsable.

En el caso de aquellos funcionarios que reciban además otra clase de remuneración en el sector público y de acuerdo a la ley, ésta será sumada al monto de su salario para determinar la base de la imposición de la multa. Tratándose de las personas que ejercieren un cargo ad-honorem, la multa se impondrá graduándola entre el cincuenta por ciento de un salario mínimo mensual urbano determinado para el sector Industria, hasta un máximo de diez salarios mínimos mensuales.

Despido sin responsabilidad.

Art. 27.- En caso que incurra por tercera vez en la infracción de esta ley, se sancionará con despido al servidor que habiéndosele impuesto multa por infracciones a la presente ley, incurriere por tercera vez en cualquiera de las conductas sancionadas por la misma.

Situación de los particulares

Art. 28.- El Tribunal dará aviso al Fiscal General de la República, para los efectos legales pertinentes, cuando, en el curso de una investigación realizada conforme a la presente ley, se hayan determinado indicios que presuman el hecho que personas particulares han colaborado con el servidor público en la comisión de actos de corrupción determinados por la ley.

Suspensión en el cargo

Art. 29.- Cuando en el transcurso de su mandato, un funcionario público que no goza de fuero constitucional, sea sancionado por el Tribunal de Ética Gubernamental por actos de corrupción que originen acción penal, quedará suspendido en el cargo y pasará el expediente a la Fiscalía General de la República; concluido el proceso, si la sentencia fuere condenatoria quedará depuesto en el cargo definitivamente.

Inclusión en el registro de sanciones

Art. 30.- El Tribunal de Ética Gubernamental llevará un registro de los servidores públicos que han sido sancionados de acuerdo a la presente ley, el cual deberá enviarse con certificación a las instituciones que conforman el Ministerio Público, Tribunal del Servicio Civil y a la Corte de Cuentas de la República, así como al expediente del servidor.

CAPITULO VIII

Régimen aplicable a los particulares frente a la función pública.

Derechos de los particulares.

Art. 31.- Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán los siguientes derechos:

- a) Que se les respete el derecho de audiencia, de conformidad con la Constitución de la República y demás leyes;
- b) Tener acceso a la información que, por ley, el servidor público debe proporcionar;
- c) Ser protegida su identidad, cuando haya denunciado actos de corrupción, realizados por cualquier servidor público; y
- d) A que se respete su honor, intimidad e imagen por parte de los servidores públicos.

Deberes de los particulares.

Art. 32.- Para los efectos de esta ley, son deberes de los particulares, los siguientes:

- a) Denunciar todo acto de corrupción de que tuviere conocimiento, realizado por servidores públicos en el ejercicio de sus cargos;
- b) Respetar el honor, intimidad personal e imagen de los servidores públicos;
- c) No obstaculizar la labor de los servidores públicos; y
- d) Colaborar con los servidores públicos, cuando éstos lo soliciten en razón de su cargo y de sus funciones, y en casos de emergencia o necesidad pública.

CAPITULO IX

Participación ciudadana en el control de ética pública

Derecho y deber de denuncia

Art. 33.- Cualquier persona, sea o no servidor público, por sí o a través de representante, tiene el derecho y el deber de denunciar los actos que, conforme a esta ley, constituyan una trasgresión ética.

Facilidades para presentar denuncias

Art. 34.- Las instituciones públicas a través de su comisión de ética, están obligadas a facilitar la recepción y canalización de denuncias de los ciudadanos y a comunicarles la resolución final.

Promoción en la Ética en el Servicio Público

Art. 35.- El Tribunal de Ética Gubernamental y las comisiones tendrán la obligación de promover ampliamente entre la ciudadanía el conocimiento de la presente ley.

Promoción en el sistema educativo

Art. 36.- El Ministerio de Educación incluirá en los contenidos curriculares de los diversos niveles académicos, el estudio de la presente ley y la importancia de los valores éticos y la responsabilidad de los servidores públicos.

CAPITULO X

Disposiciones Finales

Recursos y Financiamiento

Art. 37.- El Estado proveerá los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de lo establecido en esta ley, lo cual deberá de estar consignado en el Presupuesto General de la Nación.

Capacitación permanente del servidor público

Art. 38.- 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.

Capacitación permanente de los titulares de las instituciones

Art. 39.- 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.

Art. 39-A.- Los miembros tanto propietarios como suplentes del Tribunal deberán ser electos a más tardar el 30 de noviembre del corriente año. (1)

Vigencia

Art. 40.- El presente decreto entrará en vigencia el día uno de julio del año dos mil seis, previa publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALON AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los veintisiete días del mes de abril del año dos mil seis.

CIRO CRUZ ZEPEDA PEÑA
PRESIDENTE

JOSÉ MANUEL MELGAR HENRÍQUEZ
PRIMER VICEPRESIDENTE

JOSÉ FRANCISCO MERINO LÓPEZ
TERCER VICEPRESIDENTE

MARTA LILIAN COTO VDA. DE CUELLAR
PRIMERA SECRETARIA

JOSÉ ANTONIO ALMENDARIZ RIVAS
TERCER SECRETARIO

ELVIA VIOLETA MENJIVAR
CUARTA SECRETARIA

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los cinco días del mes de mayo del año dos mil seis.

PUBLIQUESE,

ELIAS ANTONIO SACA GONZÁLEZ,
Presidente de la República.

RENÉ MARIO FIGUEROA FIGUEROA,
Ministro de Gobernación.

REFORMAS:

(1) D.L. N° 133 del 01 de Noviembre del 2006, Publicado en el D.O. N° 223, Tomo 373 del 29 de Noviembre del 2006.

(2) Decreto Legislativo No. 427 de fecha 04 de octubre de 2007, publicado en el Diario Oficial No. 188, Tomo 377 de fecha 10 de octubre de 2007.

(3) Decreto Legislativo No. 675 de fecha 10 de julio de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 148, Tomo 380 de fecha 12 de agosto de 2008.

ANEXO 5

Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental

DECRETO No. 1.
EL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
CONSIDERANDO:

I. Que mediante Decreto Legislativo N° 1038, de fecha 27 de abril de 2006, publicado en el Diario Oficial N° 90, Tomo 371, correspondiente al 18 de mayo del mismo año, se emitió la Ley de Ética Gubernamental.

II. Que la Ley de Ética Gubernamental ha sido dictada para dar cumplimiento, entre otras, a la Convención Interamericana contra la Corrupción -CICC- ratificada en El Salvador por Decreto Legislativo N° 351, de fecha 9 de julio de 1998, publicada en el Diario Oficial N° 150, Tomo 340, correspondiente al 17 de agosto de 1998; Convención que entró en vigencia desde el día de su publicación y fue depositada por el Órgano Ejecutivo en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos -OEA-, el 18 de marzo de 1999; así como para desarrollar el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América, ratificado por el Decreto Legislativo de fecha 22 de enero de 1997, publicado en el Diario Oficial N° 31, Tomo 334, correspondiente al 17 de febrero de 1997.

III. Que mediante Decreto Legislativo N° 427, de fecha 4 de octubre de 2007, publicado en el Diario Oficial N° 188, Tomo 377, correspondiente al 10 de octubre del mismo año, se modificó la mencionada Ley de Ética Gubernamental, reforma mediante la cual se le confirió personalidad jurídica al Tribunal de Ética Gubernamental, con autonomía en lo técnico, económico y administrativo, siendo la autoridad de mayor jerarquía en la materia.

IV. Que en cumplimiento de la letra i) del art. 12 de la Ley de Ética Gubernamental, debe dictarse el Reglamento de ejecución de dicha normativa.

V. Que para asegurar el adecuado y oportuno cumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental, de conformidad con el art. 9, además del Tribunal de Ética Gubernamental, habrá una Comisión de Ética Gubernamental en cada una de las dependencias de la Administración pública que se mencionan en el Art. 14 de la Ley.

VI. Que el art. 12 letra h) de la mencionada Ley establece, como una de las funciones y atribuciones del Tribunal de Ética Gubernamental, nombrar a los miembros de las Comisiones de Ética Gubernamental, en las dependencias de la Administración pública indicadas en el art. 14 de la citada Ley.

VII. Que de conformidad con el art. 15 de la Ley, un Reglamento determinará la forma de hacer el nombramiento de los miembros propietarios y suplentes de las Comisiones de Ética Gubernamental en las dependencias de la Administración pública, conforme con el objeto de Ley.

POR TANTO: De conformidad con la normativa relacionada y en ejercicio de su potestad reglamentaria este Tribunal, DECRETA el siguiente:

REGLAMENTO DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

TÍTULO I **DISPOSICIONES GENERALES**

Capítulo Único **Finalidad, Ámbito de Aplicación y Denominaciones**

Finalidad del Reglamento

Art. 1.- El presente Reglamento tiene por finalidad desarrollar la Ley de Ética Gubernamental.

También regulará los aspectos de organización y funcionamiento del Tribunal de Ética Gubernamental, Comisiones de Ética Gubernamental y Agentes de Enlace.

Ámbito de aplicación

Art. 2.- El presente Reglamento se aplicará a todos los servidores públicos a los que se refiere el art. 2 de la Ley de Ética Gubernamental, en lo relativo a sus prohibiciones y/o deberes éticos y al procedimiento administrativo sancionador.

Denominaciones

Art. 3.- Para los efectos de este Reglamento se entiende por:

- a) Ley: Ley de Ética Gubernamental;
- b) Tribunal: Tribunal de Ética Gubernamental;
- c) Pleno del Tribunal o Pleno: miembros del Tribunal constituidos como órgano deliberante y decisorio;
- d) Comisión: Comisión de Ética Gubernamental;
- e) Institución: cualquiera de las instituciones a las que se refiere el art. 14 de la Ley;
- f) Autoridad: titular de cualquiera de las instituciones mencionadas en el art. 14 de la Ley;
- g) Servidor público: persona natural que presta ocasional o permanentemente servicios dentro de la Administración del Estado, de los Municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Además, comprende a los funcionarios y empleados públicos y agentes de Autoridad en todos sus niveles jerárquicos; y,
- h) COMURES: Corporación de Municipalidades de El Salvador.

TITULO II ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL TRIBUNAL, COMISIONES DE ÉTICA GUBERNAMENTAL Y AGENTES DE ENLACE

Capítulo I Actores

Aplicación de la Ley de Ética Gubernamental

Art. 4.- Corresponderá la aplicación de la Ley y este Reglamento conforme las atribuciones y funciones respectivas a los siguientes actores:

- a) El Tribunal de Ética Gubernamental;
- b) Las Comisiones de Ética Gubernamental; y,
- c) Los Agentes de Enlace.

Capítulo II Tribunal de Ética Gubernamental

Integración

Art. 5.- El Pleno del Tribunal, como organismo colegiado, está conformado por todos los miembros propietarios o sus respectivos suplentes, a que se refiere el art. 10 de la Ley.

Funciones y atribuciones

Art. 6.- Además de las funciones y atribuciones establecidas en la Ley y en el presente Reglamento, al Pleno del Tribunal le corresponderá:

- a) Establecer las políticas y criterios de actuación del Tribunal y sus dependencias;
- b) Crear en atención a las necesidades del Tribunal y conforme las previsiones presupuestarias, unidades organizativas y comités para su funcionamiento;
- c) Aprobar planes, programas y proyectos referentes a la aplicación de la ética en la función pública, la Ley de Ética Gubernamental y demás normativa institucional;
- d) Aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos, y la memoria anual de labores;
- e) Aprobar la normativa que sea de su competencia;
- f) Aprobar la suscripción de alianzas y convenios para el cumplimiento de los objetivos de la Ley;
- g) Nombrar, contratar, remover, conceder licencias y aceptarla renuncia a los servidores públicos del Tribunal; procurar potenciar su calidad y desarrollo, así como proveer prestaciones y remuneraciones a los mismos;
- h) Adquirir o aceptar bienes que provengan de ventas, donaciones, fideicomisos, herencias, legados u otras fuentes; así como autorizar la venta o donación de bienes, que formen parte del patrimonio del Tribunal;
- i) Asignar funciones específicas a los miembros del Tribunal, si se estimare conveniente; y,
- j) Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de las finalidades, objetivos, funciones y atribuciones del Tribunal.

Organización y funcionamiento

Art. 7.- El Pleno del Tribunal se reunirá para deliberar y tomar acuerdos al menos cada quince días con la asistencia del Secretario General.

Como órgano colegiado tomará sus decisiones por mayoría de los miembros que lo conforman y el miembro que no concorra con su voto podrá razonar el motivo de su desacuerdo o abstención según el caso.

El Tribunal se conformará con los miembros propietarios. En caso de muerte, renuncia, ausencia temporal, excusa o recusación de alguno de los miembros, se llamará al respectivo suplente para que integre el Tribunal.

En caso de ausencia temporal del propietario, el miembro suplente devengará el salario proporcional que le corresponda a aquél por el número de días que integre el Tribunal.

En caso de excusa o recusación, el suplente devengará una dieta por cada asistencia a la convocatoria que le haga el Tribunal, no pudiendo exceder el pago de cuatro dietas en el mes. Las dietas forman parte de los gastos administrativos del Tribunal.

Agenda

Art. 8.- La agenda de las sesiones será elaborada por el Secretario General tomando en cuenta los puntos que se deban conocer en la misma, la que deberá ser sometida previamente a los miembros del Pleno para su consideración, a fin de que puedan incluir otros puntos que indiquen.

La agenda deberá ser presentada a los miembros del Pleno, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la hora y día señalados para la sesión.

Los asuntos que se sometan a la consideración del Pleno serán debidamente documentados, excepto aquéllos que por urgencia u otro motivo que lo justifique no sea posible.

De las sesiones

Art. 9.- La dirección de las sesiones corresponderá al Presidente.

Establecido el quórum para sesionar se iniciará con la lectura de la agenda, la que se someterá a aprobación del Pleno; una vez aprobada, con modificaciones o sin ellas, se pasará a su desarrollo.

Cada miembro tendrá derecho a intervenir sobre cada punto de la agenda.

Deliberado cada punto de la agenda, se pasará a su respectiva votación, la cual será nominal.

Si se considera que un asunto está suficientemente discutido, cualquiera de los miembros propondrá el cierre del debate, y si así lo acuerda la mayoría, se pasará a votación.

Secretaría General

Art. 10.- El Secretario General actuará como secretario de las sesiones del Pleno y en su ausencia temporal o impedimento, desempeñará esta función el Secretario General suplente; o en su defecto la persona que el Pleno designe.

Actas de las sesiones

Art. 11.- Se levantará acta de todas las sesiones que celebre el Pleno en la que se consignará el lugar, hora y día de la reunión; la asistencia y agenda desarrollada; con una relación sucinta de las intervenciones sobre cada punto y los acuerdos adoptados. Las actas deberán someterse a consideración del Pleno al finalizar la sesión o en la inmediata siguiente y serán firmadas por todos los miembros asistentes y el Secretario General, las que serán compiladas en el libro respectivo.

Cualquier incidente que altere o interrumpa la celebración de las sesiones se hará constar en el acta respectiva.

En caso de imposibilidad de desarrollar la agenda en una sola sesión, el Pleno podrá declarar la sesión en receso y acordar su continuación.

Atribuciones del Presidente

Art. 12.- El Presidente del Tribunal tendrá como atribuciones las siguientes:

- a) Dirigir el desarrollo de las sesiones del Pleno;
- b) Autorizar juntamente con el Secretario General los libros que se estimen necesarios para el funcionamiento del Tribunal; y,
- c) Las demás que le encomiende la Ley, este Reglamento y el Pleno.

Atribuciones del Secretario General

Art. 13.- Corresponde al Secretario General:

- a) Elaborar la agenda de las sesiones del Pleno y las convocatorias;
- b) Documentar los asuntos que sean sometidos al Pleno;
- c) Llevar y custodiar el Libro de Actas y de Acuerdos de las sesiones del Pleno;
- d) Llevar la correspondencia del Pleno;
- e) Comunicar los acuerdos adoptados, darle seguimiento e informar mensualmente al Pleno sobre su cumplimiento;
- f) Certificar las actuaciones del Pleno;
- g) Autorizar con su firma las resoluciones del Pleno; y,
- h) Las demás que le encomienden la Ley, este Reglamento y el Pleno.

Promoción, difusión y capacitación

Art. 14.- Corresponde al Tribunal promover y difundir entre los servidores públicos y la ciudadanía en general las normas éticas contenidas en la Ley; para tal efecto, dispondrá de los medios que estime procedentes para la comunicación, organización y realización de actividades divulgativas.

Asimismo, a través de la Unidad de Divulgación y Capacitación, el Tribunal capacitará a los miembros de las Comisiones y a los Agentes de Enlace respecto a la ética en la función pública y a la Ley de Ética Gubernamental. Los miembros de las Comisiones deberán a su vez capacitar a los servidores públicos de las instituciones en las que laboran.

Transparencia en la administración pública

Art. 15.- Corresponde al Tribunal dictar lineamientos generales tendentes a garantizar la transparencia en la gestión de la Administración pública, que permitan el acceso a la información a cualquier persona interesada, siempre y cuando aquélla sea de carácter público.

Publicidad de actos administrativos

Art. 16. - El Tribunal elaborará las directrices necesarias que permitan a las dependencias públicas identificar, además de los establecidos por ley, los actos administrativos que deberán gozar de publicidad por los medios de información posible.

Formulación de políticas

Art. 17.- El Tribunal formulará, modificará y actualizará las políticas tendentes a que los servidores públicos optimicen el uso de los recursos del Estado.

Capítulo III Comisiones de Ética Gubernamental

Sección Primera

Nombramiento y Elección de los Miembros de las Comisiones de Ética Gubernamental

Comisiones de Ética

Art. 18.- De conformidad con lo establecido en el art. 14 de la Ley, habrá una Comisión en cada una de las dependencias que en esa disposición se señalan.

Para el caso de la letra g) de ese mismo artículo, cada una de las instituciones que conforman el Ministerio Público, deberá contar con su propia Comisión.

Designación

Art. 19.- Tanto los miembros propietarios como los suplentes de las Comisiones que se constituyan en las dependencias de la Administración pública serán nombrados de la siguiente manera: uno, por la Autoridad responsable de la entidad de la que se trate; otro, por el Tribunal; y el tercero, electo por los servidores públicos que trabajen en la institución respectiva.

Una sola Comisión atenderá a todas las municipalidades del país, y en este caso sus miembros serán nombrados de la siguiente manera: uno, por la Corporación de Municipalidades de El Salvador; otro, por el Tribunal; y el tercero, por el Presidente de la Corte de Cuentas de la República.

Cuando por la naturaleza y composición de una de las instituciones no sea viable constituir una Comisión acorde con lo dispuesto en la Ley y este Reglamento, el Tribunal podrá autorizar una forma distinta de proceder pero en armonía con los objetivos y propósitos de la Ley de Ética Gubernamental. En todo caso, deberán respetarse las reglas de composición previstas en el art. 15 de la Ley.

Naturaleza del servicio prestado por los miembros de la Comisión

Art. 20.- Los miembros de las Comisiones no devengarán ninguna remuneración especial y su servicio en ella se considerará inherente al cargo que desempeñen. 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.

La Autoridad deberá conceder a los miembros de la Comisión de su institución el tiempo suficiente y los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones encomendadas por la Ley.

Requisitos de los miembros de las Comisiones

Art. 21.- Los miembros de las Comisiones deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser servidor público de la institución;
- b) Ser salvadoreño;
- c) Ser mayor de 25 años;
- d) Tener moralidad, instrucción y competencia notoria;
- e) No estar en mora con la Hacienda Pública;
- f) No haber sido objeto de sanciones disciplinarias en los últimos cinco años;
- g) No haber sido sancionado por actos de corrupción o por infracciones a normas éticas;
- h) No tener vínculo de parentesco con la Autoridad de la institución dentro del cuarto grado de consanguinidad ni segundo de afinidad;
- i) Estar en posesión de sus derechos de ciudadano y no haberlos perdido durante los últimos cinco años; y,
- j) Declarar bajo juramento ante la Autoridad de la institución en la que labora, no tener ninguno de los impedimentos previstos en este Reglamento.

La Autoridad tendrá la obligación de verificar e informar al Tribunal, dentro del plazo correspondiente, que los servidores públicos nombrados cumplen los requisitos antes señalados.

Procedimiento para el nombramiento por el Tribunal

Art. 22.- El Tribunal nombrará como miembro propietario al servidor público que en cada una de las instituciones ocupe el cargo de Jefe del Área de Recursos Humanos y como suplente al Jefe de la Unidad Jurídica. En ambos casos, si no existiesen dichos cargos se nombrará respectivamente al servidor público que, aunque con otra denominación, ejerza funciones similares.

Si el servidor público no reúne los requisitos que establece el art. 21 de este Reglamento o no existe persona que ejerza dichas funciones o que éstas sean realizadas por personas ajenas a la institución, la Autoridad deberá remitir al Tribunal las hojas de vida del Auditor Interno, Jefe de Planificación y Jefe de Administración, o de quienes con denominaciones distintas ejerzan funciones similares, para que el Tribunal proceda a nombrar al miembro propietario y/o suplente, según sea el caso.

La Autoridad que a la fecha de entrada en vigencia de este Reglamento no hubiere remitido la información mencionada en los incisos precedentes, deberá cumplir este requerimiento dentro de los cinco días posteriores a la vigencia del mismo.

Respecto a las municipalidades, el cargo de propietario y suplente lo ocuparán en su respectivo orden, los servidores públicos que se desempeñen como Primer y Segundo Secretario de la Junta Directiva de COMURES; y en su defecto los Directores de Finanzas y de Asuntos Gremiales. El Director Ejecutivo deberá remitir al Tribunal dentro de los cinco días posteriores a la vigencia de este Reglamento, los nombres y generales de quienes ocupan dichos cargos, debiendo además expresar si cumplen con los requisitos establecidos en el art. 21 de este Reglamento.

Una vez finalizado el período para el cual fueron nombrados, terminen en sus funciones o fueren trasladados a un cargo distinto, la Autoridad o el Director Ejecutivo, en su caso,

deberán remitir, dentro del plazo de cinco días posteriores, los nombres y generales de quienes ocupan los cargos mencionados en los incisos precedentes.

El Tribunal procederá al nombramiento y juramentación de los miembros dentro de los tres días siguientes a la recepción de la información, debiendo proceder a su acreditación. También deberá comunicar su decisión a las Autoridades respectivas para los efectos consiguientes.

Procedimiento para el nombramiento por la Autoridad

Art. 23.- La Autoridad que aún no ha nombrado y juramentado a su miembro propietario y/o suplente entre el personal de la institución, deberá hacerlo en el plazo de ocho días, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Reglamento.

Una vez finalizado el período para el cual fueron designados los miembros que se encuentran en funciones o a la terminación de las mismas, deberá la Autoridad hacer el nombramiento y juramentación de los nuevos miembros propietario y suplente dentro de los ocho días posteriores a la ocurrencia de los eventos mencionados.

En todo caso, la Autoridad deberá comunicar al Tribunal el nombramiento y juramentación de sus miembros propietario y suplente, para su acreditación en el plazo estipulado.

Procedimiento para la elección por los servidores públicos

Art. 24.- El miembro de la Comisión cuya elección corresponde a los servidores públicos, lo mismo que su suplente, serán elegidos mediante votación igualitaria y secreta.

A la Autoridad le corresponde vigilar que el proceso de elección se realice de acuerdo con lo establecido en la Ley y este Reglamento.

El procedimiento para la elección será el siguiente:

1. La Autoridad que aún no ha realizado el procedimiento de elección de los miembros que corresponde a los servidores públicos de su institución, deberá efectuar la convocatoria dentro de los cinco días siguientes a la entrada en vigencia de este Reglamento.

2. La Autoridad deberá iniciar el procedimiento de elección del miembro propietario o suplente, dentro de los ocho días siguientes de finalizado el plazo de sus nombramientos, para lo cual deberá convocar a los servidores públicos de su institución, por escrito o por cualquier otro medio, para la inscripción de los candidatos. En la convocatoria se indicarán los requisitos, el plazo, el lugar y la persona encargada de recibir las inscripciones, las que deberán realizarse dentro del plazo de cinco días contados desde la fecha en que se efectúe el llamado a la inscripción.

3. Los candidatos deberán inscribirse en la forma que se indique en la convocatoria respectiva y presentar a la Autoridad la documentación pertinente para acreditar que cumplen los requisitos establecidos en el art. 21 de este Reglamento.

4. Dentro de los tres días siguientes a la fecha en que venza el plazo para la inscripción de candidatos, la Autoridad realizará una segunda convocatoria para que todos los servidores públicos participen en la elección de los miembros propietario y suplente. La Autoridad correspondiente deberá adoptar las medidas necesarias y usar los mecanismos que considere pertinentes para garantizar la publicidad y la participación en la elección, En todo caso, esta convocatoria deberá contener la indicación de los candidatos inscritos, el lugar o el mecanismo de votación, el día y la hora en que se realizará la elección, y será notificada al Tribunal, quien podrá nombrar a un delegado para que observe el proceso de votación. La elección deberá realizarse dentro del plazo de cinco días que se contará desde la fecha de la convocatoria, y la juramentación se efectuará el día de la elección.

5. El cargo de miembro propietario corresponderá a quien hubiere obtenido el mayor número de votos, y el de miembro suplente, al que haya obtenido el segundo lugar en la votación. En caso de empate se realizará un nuevo procedimiento de elección en el que únicamente participarán los candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos, con el fin de

definir el propietario y el suplente. Si existiere empate en el segundo número mayor de votos, se definirá el tercer y cuarto lugar; de lo acaecido se dejará constancia en el acta que para tal efecto se levante.

6. En caso de cesación definitiva del propietario electo, su lugar lo ocupará el segundo en votación y el suplente será quien le siga en número de votos, si lo hubiese; y así sucesivamente. Si no hubiere otro candidato que pudiera suplir, se deberá realizar un nuevo procedimiento de elección.

Cuando se tratare de instituciones públicas que tengan unidades o dependencias departamentales, la Autoridad organizará el proceso de elección en la forma más conveniente a los intereses institucionales, pero deberá cumplir lo dispuesto en este artículo.

Documentación del procedimiento eleccionario

Art. 25.- Tanto lo ocurrido durante el procedimiento de elección como el resultado que arroje el escrutinio se hará constar en acta que firmarán la Autoridad y el delegado del Tribunal en su caso, y en ésta deberá relacionarse, por lo menos, la siguiente información: el número de servidores públicos que participaron en la votación, nombre y generales de los candidatos, el resultado y el acto de juramentación por parte de la Autoridad. De esta acta deberá remitirse una certificación al Tribunal al día siguiente de su emisión, para su acreditación.

De todo procedimiento de elección, la Autoridad elaborará un expediente que comprenderá todas las fases, incidentes y documentos relativos al mismo.

Nombramiento por el Presidente de la Corte de Cuentas de la República

Art. 26.- Los miembros de la Comisión, cuyo nombramiento corresponde al Presidente de la Corte de Cuentas de la República de conformidad con el art. 15 inciso 3ro. de la Ley, deberán pertenecer a las municipalidades, y ser nombrados y juramentados en el plazo de ocho días contados a partir de la vigencia de este Reglamento, si dicho nombramiento no se hubiere realizado. El mismo plazo deberá observarse cuando el miembro propietario y/o suplente finalice el período para el cual fue nombrado o cesado en sus funciones.

En todo caso, el nombramiento y juramentación deberán comunicarse al Tribunal al día siguiente en que hayan tenido lugar para su acreditación.

Deber de Informar

Art. 27.- La Autoridad o, en su caso, el Presidente de la Corte de Cuentas de la República, están obligados a informar al Tribunal de cualquier circunstancia que pudiera alterar la composición de las Comisiones, tales como licencia, cese de funciones, renuncia, o traslado de alguno de los miembros. Esta comunicación deberá realizarse dentro del plazo máximo de cinco días contados a partir de que el hecho ocurra. El miembro propietario será sustituido por su suplente.

Si la ausencia del propietario fuere definitiva, el suplente respectivo asumirá en propiedad el cargo hasta que finalice el período para el cual aquél había sido nombrado, y se procederá al nombramiento del suplente dentro de los cinco días siguientes a la promoción del primero.

La regla establecida en el inciso anterior no será aplicable si se tratase de la ausencia definitiva del miembro propietario nombrado por el Tribunal, debiendo el suplente asumir las funciones del propietario mientras se nombre al nuevo titular.

Sección Segunda

Impedimentos y forma de resolverlos. Separación del cargo.

Obligación de aceptar y desempeñar el cargo

Art. 28.- Ningún servidor público podrá negarse a aceptar el nombramiento ni a desempeñar el cargo de miembro de la Comisión, salvo que exista un impedimento debidamente justificado, el cual será resuelto en la forma establecida en esta sección.

Impedimentos

Art. 29.- Son impedimentos para ser miembro de una Comisión:

- a) No cumplir alguno de los requisitos previstos en el art. 21 de este Reglamento.
- b) Tener incapacidad física o mental que imposibilite el ejercicio del cargo.
- c) Cualquier otra circunstancia que a juicio del Tribunal pudiera ser contraria a los objetivos y principios de la Ley.

Modo de resolver los impedimentos

Art. 30.- El servidor público que considere que se encuentra impedido para formar parte de una Comisión, o siendo miembro de la misma le sobrevenga uno de los impedimentos descritos en el artículo anterior, deberá alegarlo por escrito y presentar las pruebas que considere pertinentes ante la autoridad que tenga a su cargo el nombramiento o juramentación, quien lo resolverá dentro de los tres días siguientes a la fecha en que fue alegado, respetando las garantías del debido proceso.

Cuando el impedimento fuere alegado por cualquier persona mediante escrito, éste deberá presentarse ante la autoridad respectiva, quien mandará al miembro de la Comisión, para que en el plazo de cinco días contados a partir del siguiente de la notificación correspondiente se pronuncie sobre el hecho que se le atribuye.

Contestada la audiencia o concluido el plazo relacionado, se emitirá resolución sobre la permanencia o separación del cargo del miembro de la Comisión.

En el caso de los servidores públicos que ocupen alguno de los cargos señalados en el inciso primero y tercero del art. 22 de este Reglamento, el impedimento preexistente deberá alegarse ante la Autoridad de la institución respectiva, dentro de los tres días siguientes a la notificación correspondiente, y cuando sobrevenga puede ser alegado en cualquier momento. Dicha Autoridad deberá remitir al Tribunal, dentro de los tres días siguientes, el escrito de alegación del impedimento y las pruebas correspondientes para su resolución, así como los nombres y generales de quienes ocupen los cargos mencionados en el inciso segundo y tercero del art. 22 de este Reglamento. El Tribunal deberá resolver el impedimento respetando las garantías del debido proceso y nombrar al miembro propietario y/o suplente cuando proceda.

Modo de proceder si se declara la existencia de un impedimento

Art. 31.- Si la autoridad respectiva o el Tribunal resuelven declarar la existencia del impedimento, se procederá al nombramiento correspondiente. Si se tratare del miembro elegido por los servidores públicos se hará conforme a lo dispuesto en el art. 24 de este Reglamento, en lo que fuere aplicable.

Separación del cargo

Art. 32.- Si se comprueba que algún miembro de la Comisión incurre en alguno de los impedimentos contenidos en el art. 29 de este Reglamento se dejará sin efecto su nombramiento y se separará inmediatamente de su cargo.

Como medida precautoria, mientras se tramita el impedimento o el procedimiento sancionador, el servidor público señalado no podrá asistir a las reuniones de la Comisión y en su lugar lo hará el respectivo suplente, si fuere el caso.

Sección Tercera Organización y funcionamiento

Organización y funcionamiento

Art. 33.- Después de conformarse la Comisión, ésta deberá sesionar dentro de los quince días hábiles posteriores a efecto de designar quiénes de los miembros propietarios actuarán como Presidente, Secretario y Vocal; establecerán el lugar y la periodicidad de sus reuniones, la que será al menos una vez por mes.

En cuanto a la forma de votación, atribuciones del Presidente y del Secretario y desarrollo de las sesiones, se estará a lo dispuesto en la parte relativa al Tribunal, en lo que le fuere aplicable.

La facultad de convocatoria la ejercerá el Presidente de la Comisión y a falta de éste el Secretario.

De toda reunión se levantará acta, debiendo ser firmada por los miembros asistentes.

Cualquier miembro de la Comisión podrá recibir consultas y denuncias, debiendo informar a los demás de la recepción de las mismas, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Las Comisiones brindarán al Tribunal el apoyo que les sea solicitado en la aplicación de la Ley y este Reglamento y actuarán a través de sus miembros propietarios, y a falta de éstos por medio de sus respectivos suplentes.

Cumplimiento de indicaciones del Tribunal

Art. 34.- A requerimiento del Tribunal, las Comisiones de Ética estarán habilitadas para realizar actos de comunicación a los servidores públicos denunciados de su dependencia en el plazo máximo de cinco días hábiles, debiendo dejar constancia de ello e informar al Tribunal dentro de los dos días hábiles siguientes de realizadas tales actuaciones.

Capacitaciones

Art. 35.- Los miembros de las Comisiones, antes o inmediatamente después de tomar posesión de sus cargos, deberán recibir las capacitaciones a que la Ley y este Reglamento hacen referencia; además, cumplirán con los lineamientos que conforme dichas normativas les dicte el Tribunal.

En atención a lo establecido en los arts. 38 y 39 de la Ley, las Comisiones llevarán un control y actualización de las capacitaciones que se realicen en su dependencia, información que deberá ser proporcionada a la Unidad de Divulgación y Capacitación del Tribunal, de acuerdo con el mecanismo y requerimientos establecidos por el mismo, a efecto de su registro.

Los municipios y las instituciones con dependencias en diversas partes del territorio de la República, podrán realizar la actividad prescrita en el inciso precedente por medio de los Agentes de Enlace, quienes deberán remitirla a la Comisión de Ética respectiva.

Las Comisiones enviarán al Tribunal el listado que contenga el nombre y generales de los Agentes de Enlace adscritos a su dependencia, su lugar de trabajo y dirección o medio para ser contactados, los que al ser modificados se deberán actualizar. La remisión de dicha información se efectuará en el plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha del nombramiento por parte de la Autoridad.

Intervención supletoria

Art. 36.- El Tribunal decidirá lo pertinente en todo lo no previsto en el presente Capítulo.

Capítulo IV Agentes de Enlace

Nombramiento de Agentes de Enlace

Art. 37.- Sin perjuicio de la existencia de la Comisión de Ética en una dependencia, cuando ésta lo estime conveniente podrá proponer a la Autoridad el nombramiento de funcionarios o

empleados de la institución como Agentes de Enlace propietarios y suplentes, quienes estarán sujetos a lo dispuesto en el art. 15 de la Ley en lo que les fuere aplicable. A tal efecto, deberá presentar temas para propietarios y para suplentes, a fin de que la Autoridad seleccione a los mismos.

Cada uno de los municipios deberá contar con un Agente de Enlace nombrado por el respectivo Concejo Municipal; sin embargo, dependiendo de la estructura organizativa y el número de servidores públicos u otras características propias de los gobiernos locales, éstos podrán asociarse y nombrar a un solo Agente. En todo caso, los Concejos deberán informar al Tribunal dentro de los cinco días hábiles siguientes a la designación, la misma información requerida en el inciso final del art. 35 de este Reglamento, a las personas que fungirán como Agentes de Enlace.

Requisitos e impedimentos

Art. 38.- Los Agentes de Enlace estarán sujetos a los mismos requisitos e impedimentos aplicables a los miembros de las Comisiones.

Funciones

Art. 39.- Los Agentes de Enlace tendrán como funciones la de facilitar a la Comisión la promoción, difusión y capacitación sobre la ética en la función pública y la normativa aplicable, realizar los actos de comunicación y cumplir con las demás instrucciones que dicte el Tribunal o la Comisión respectiva.

Los Agentes de Enlace, antes o inmediatamente después de haber sido nombrados, deberán recibir las capacitaciones a que la Ley y este Reglamento hacen referencia.

TÍTULO III PROCEDIMIENTOS

CAPÍTULO I Régimen de dádivas y consulta

Solicitud o aceptación de dádivas, regalos, pagos, honorarios o cualquier otro tipo de regalías

Art. 40.- El servidor público tiene prohibido recibir beneficios al margen de los que por ley le correspondan, y debe adoptar las medidas necesarias para evitar que pueda surgir cualquier duda razonable sobre la legitimidad de sus ingresos y de su situación patrimonial.

Para los efectos del art. 6 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, la solicitud o aceptación directa o a través de persona distinta del servidor público, a cambio de acciones u omisiones relacionadas con el cargo que ocupa, comprenderá todo tipo de beneficio o provecho de cualquier naturaleza que tenga como destinatario éste último, sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, que excedan a aquellos que por ley les corresponde.

Facultad consultiva

Art. 41.- Dentro de su facultad orientadora, el Tribunal será el único competente para fijar los criterios relativos a las consultas respecto del ámbito de aplicación de la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento.

Materia de consulta

Art. 42.- Las respuestas a consultas, únicamente podrán versar sobre la aplicación de la Ley y el Reglamento en forma abstracta, y por ningún motivo deberá contener pronunciamientos sobre casos en particular.

La aclaración a que hace referencia el art. 20 de la Ley, se circunscribirá a los hechos que se le atribuyen al denunciado, por lo tanto no estará sujeta al trámite previsto en este Capítulo.

Forma de presentación

Art. 43.- La consulta podrá hacerse tanto en forma verbal como escrita, y en este segundo caso se podrá utilizar medios técnicos o electrónicos, siempre que permitan dejar constancia por escrito.

Si la consulta fuere verbal, únicamente será recibida en el Tribunal por persona designada para tal efecto.

Cuando la consulta sea presentada ante una Comisión de Ética, ésta verificará si existe criterio aplicable dictado por el Tribunal; en caso afirmativo, deberá dar respuesta acorde al mismo. Si el Tribunal no hubiere emitido criterio, la Comisión deberá remitir la consulta a aquél dentro del plazo de tres días hábiles contados a partir de su recepción, para su respuesta.

Respuesta

Art. 44.- El Tribunal y las Comisiones responderán siempre por escrito dentro del plazo de ocho días hábiles a partir de su recepción, a excepción de la consulta recibida verbalmente.

Trámite

Art. 45.- El trámite y elaboración de proyectos de respuesta efectuados en el Tribunal, estarán a cargo de la Unidad de Asesoría Legal, la que deberá basar los mismos en los criterios previamente fijados. Los proyectos serán sometidos a consideración del Pleno para su aprobación, rechazo o modificación. Una vez acordada la respuesta será comunicada por dicha Unidad a la persona que formuló la consulta o a la Comisión que la trasladó.

Registro de consultas y respuestas

Art. 46.- El Tribunal por medio de la Unidad de Asesoría Legal llevará un registro de las consultas escritas, así como de las respectivas respuestas que haya brindado, el cual contendrá como mínimo:

- a) Fecha de la consulta;
- b) Nombre del consultante;
- c) Objeto de la consulta; y,
- d) Respuesta.

Publicación de criterios

Art. 47.- El Tribunal publicará periódicamente los criterios adoptados respecto a la aplicación de la Ley de Ética Gubernamental y este Reglamento por los medios que estime conveniente.

CAPÍTULO II

Procedimiento administrativo sancionador

Legitimación

Art. 48.- Cualquier persona puede presentar denuncia por escrito, por sí o por medio de representante, sobre hechos que constituyan infracciones a las prohibiciones y/o deberes éticos.

Forma de la denuncia

Art. 49.- La denuncia contendrá:

- a) Identificación del denunciante, la cual podrá acreditarse por medio del Documento Único de Identidad, licencia de conducir, carné de abogado, carné de residente o pasaporte y, en defecto de los anteriores, a través de dos testigos acreditados, debidamente identificados mediante cualquiera de los documentos citados.
- b) Identificación del servidor público denunciado. Si el denunciante no conoce el nombre y las generales del denunciado, podrá aportar datos como cargo, función que desempeña, institución u otros que a juicio del Tribunal permitan su individualización.
- c) Descripción del hecho denunciado, lugar, fecha o época de su comisión u otra circunstancia que aporte claridad a la denuncia, así como las razones por las que considera que la actuación del servidor público constituye una infracción a las prohibiciones y/o deberes éticos;
- d) Lugar o medio técnico para recibir notificaciones dentro del territorio de la República;
- e) Lugar, fecha de la denuncia y firma. Si el denunciante no sabe firmar, se hará constar dicha circunstancia y deberá estampar su huella digital, y en caso de imposibilidad física otra persona firmará a su ruego; y,
- f) Juramento de que lo dicho es la verdad.

La denuncia podrá presentarse personalmente o por otro medio con firma legalizada.

Denuncia ante las Comisiones

Art. 50.- De conformidad con lo establecido en los arts. 12 letra d) y 16 letra a) de la Ley, las Comisiones de Ética serán competentes para recibir las denuncias que conforme la Ley y este Reglamento se presenten contra servidores públicos de la dependencia a la que pertenecen.

Para efecto de recepción de la denuncia bastará la firma de uno de los miembros de la Comisión, quien estará obligado a enterar a los demás en el plazo establecido en el art. 33 de este Reglamento y remitirla al Tribunal en un plazo máximo de ocho días hábiles.

La Comisión únicamente será competente para declarar la improcedencia de la denuncia, cuando concorra alguno de los supuestos contenidos en las letras a), d) y/o e) del art. 55 de este Reglamento, la que deberá en todo caso trasladar al Tribunal, el que confirmará o revocará dicho pronunciamiento.

Reserva de la identidad del denunciante

Art. 51.- Cuando los hechos denunciados constituyan actos de corrupción, el Tribunal, la Comisión y los Agentes de Enlace deberán resguardar la identidad del denunciante a fin que dicha información no sea revelada a personas ajenas al procedimiento.

El incumplimiento de esta obligación por cualquier empleado o funcionario del Tribunal dará lugar al inicio del procedimiento disciplinario correspondiente; si el incumplimiento fuere por parte de un miembro de la Comisión o un Agente de Enlace, el agraviado o la Autoridad deberán interponer la denuncia respectiva. Como medida precautoria, mientras se tramita el procedimiento sancionador, el presunto responsable no podrá asistir a las reuniones de la Comisión, si fuere miembro de la misma; y si fuere un Agente de Enlace, no podrá realizar ningún acto de comunicación.

Aviso

Art. 52.- Si el denunciante no proporciona su identidad, se le instará a que lo haga. En caso de persistir su negativa, la información brindada se considerará como aviso.

El mismo tratamiento se dará a la información proporcionada por persona cuya identidad no sea posible constatar.

Si el Tribunal puede determinar, del contenido del aviso, el lugar de trabajo del servidor público señalado y que los hechos relatados pueden ser contrarios a la Ley de Ética Gubernamental, informará al titular de la institución, a fin de que éste realice las

investigaciones pertinentes. Si como resultado de éstas se considerare que los hechos fueren violatorios de la Ley de Ética Gubernamental, deberá denunciarlo ante el Tribunal de conformidad a la letra h) del art. 5 de la Ley; sin perjuicio de que instruya el procedimiento disciplinario correspondiente conforme a la normativa aplicable.

Si el titular de la institución fuere el supuesto infractor, lo dispuesto en el inciso anterior se le hará del conocimiento al funcionario que lo nombró o eligió, o al cuerpo colegiado al que perteneciere, si fuere el caso.

Abstención de conocer

Art. 53.- Cuando algún miembro del Tribunal o de la Comisión tenga que conocer una denuncia en la que él o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, socios, cónyuge o conviviente tengan interés o concurra otra circunstancia que pueda incidir en su imparcialidad, deberá presentar al Tribunal su excusa, exponiendo las razones en que se basa la misma. El Tribunal, a excepción del miembro que ha planteado la excusa, según proceda, podrá aceptarla o rechazada, dentro del plazo de ocho días hábiles después de su presentación; si la aceptare, deberá llamar al suplente respectivo.

Si se presentare recusación, ésta deberá contener la identidad del miembro del Tribunal o de la Comisión cuya imparcialidad se cuestione, así como los motivos en que se fundamenta el señalamiento. El Tribunal integrado con exclusión del miembro recusado, en su caso, valorará la veracidad de los motivos y si éstos son capaces de incidir en menoscabo de su imparcialidad, se le separará del conocimiento del procedimiento, y se llamará al suplente respectivo.

Examen inicial

Art. 54.- Presentada la denuncia, el Tribunal verificará si se cumplen los requisitos establecidos en el art. 19 de la Ley de Ética Gubernamental y en este Reglamento, a efecto de pronunciarse sobre su admisibilidad.

En caso de no cumplir a cabalidad con dichos requisitos se prevendrá al denunciante para que amplíe, corrija o aclare la denuncia, dentro del plazo de cinco días hábiles contados después de la notificación de la resolución.

Si el denunciante no cumple en tiempo y forma con la prevención que se le hiciera, el Tribunal declarará inadmisibile la denuncia.

Transcurrido el plazo para recurrir de la resolución que declara la inadmisibilidad, se archivará el expediente, lo cual no será obstáculo para la presentación de una nueva denuncia.

Improcedencia

Art. 55.- La denuncia se declarará improcedente cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:

- a) El denunciado no sea servidor público;
- b) Los hechos denunciados no constituyan transgresiones a las prohibiciones y/o deberes éticos;
- c) Los hechos no hayan sido realizados por el denunciado o no los hubiere efectuado en el ejercicio de sus funciones como servidor público;
- d) Los hechos denunciados sean anteriores a la vigencia de la Ley de Ética Gubernamental;
- e) El hecho denunciado haya sido conocido y resuelto en forma definitiva o declarado improcedente por el Tribunal.

La improcedencia se puede declarar en cualquier estado del procedimiento.

Contestación de la denuncia

Art. 56.- Admitida la denuncia, el Tribunal informará al denunciado sobre los hechos que se le atribuyen, quien contará con un plazo máximo de cinco días hábiles para que la conteste por sí o por medio de apoderado debidamente acreditado.

Al practicar este acto procesal, el Tribunal adoptará todas las medidas que sean necesarias para asegurarse que el presunto infractor tenga real conocimiento de los hechos que se le atribuyen y posibilidad de concurrir a defenderse, por lo que se le entregará copia de la denuncia, documentos que se presenten y de toda actuación que se realice.

Para tal fin, buscará que la comunicación se efectúe en su lugar de trabajo o en su casa de habitación y si se encuentra desempeñando sus funciones en el extranjero, se hará por medio de correo certificado debiendo cumplir con todas las formalidades que garanticen su recepción personal.

El denunciado podrá concurrir personalmente o nombrar apoderado para que lo represente, y en caso de encontrarse en el extranjero, el Tribunal le fijará un plazo prudencial para que nombre apoderado, si fuere necesario.

Elusión a la contestación de la denuncia y otras comunicaciones procesales

Art. 57.- Si se estableciere que el denunciado realiza cualquier actividad tendente a obstaculizar la notificación de la admisión de la denuncia o cualquier otro acto de comunicación procesal, se dejará constancia de tal situación y dichos actos se efectuarán a través de la Comisión de Ética respectiva o el Agente de Enlace a quien se le encomiende tal actividad, los que deberán informar por escrito al Tribunal dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha en que se realizó la comunicación al denunciado.

Rebeldía

Art. 58.- Si el denunciado no se apersonare por sí o por apoderado dentro del plazo concedido en la resolución de admisión de la denuncia, se le declarará rebelde.

Al declarado rebelde solo se le notificará la declaratoria de rebeldía y el acto que ponga fin al procedimiento.

El servidor público podrá interrumpir la rebeldía en cualquier momento antes de la resolución final, o bien pedir que tal declaratoria se deje sin efecto, siempre y cuando justifique su incomparecencia en el plazo establecido.

Actividad probatoria

Art. 59.- Contestada la denuncia o declarado rebelde el denunciado, el Tribunal abrirá a prueba el procedimiento por un plazo de ocho días hábiles común para las partes intervinientes, contados a partir del día siguiente de la última notificación.

En el procedimiento regirá el principio de libertad probatoria, y en consecuencia serán admisibles todos los medios de prueba pertinentes y conducentes, con la única exigencia de cumplimiento de las formalidades mínimas para garantizar seguridad jurídica.

La prueba vertida se valorará según el sistema de la sana crítica.

En ningún caso procederá la absolución de posiciones.

Resolución de continuación

Art. 60.- Concluido el plazo relacionado o practicada la prueba solicitada, el Tribunal emitirá dentro de los ocho días hábiles siguientes una resolución valorando la existencia de motivos para la continuación o la terminación anticipada del procedimiento. En el primer caso podrá ordenar la prueba complementaria que considere necesaria. Practicada la prueba complementaria o no habiéndose ordenado esta última, el Tribunal dictará la resolución final.

Sobreseimiento

Art. 61.- En cualquier estado del procedimiento, el Tribunal decretará sobreseimiento si concurriere cualquiera de las circunstancias siguientes:

- a) Por desistimiento del denunciante;
- b) Por no rendirse prueba sobre la existencia de los hechos denunciados, cuando aquélla fuere necesaria; y,
- c) Por fallecimiento del denunciado, que se probará con la respectiva certificación de la partida de defunción.

El sobreseimiento, al igual que la improcedencia regulada en el art. 55 de este Reglamento, provocará la terminación anticipada del procedimiento.

En caso que se trate de varios denunciados, la improcedencia o el sobreseimiento respecto de uno o algunos de ellos, no impedirá que se continúe el procedimiento contra los demás.

Suspensión de procedimiento

Art. 62.- En caso de renuncia o separación del cargo del servidor público denunciado antes de la resolución final, se suspenderá el procedimiento instruido en su contra. Dicha interrupción se mantendrá mientras subsistan las causas que la generaron y el procedimiento se reactivará si dentro de los siguientes cinco años el denunciado adquiere nuevamente la calidad de servidor público; de lo contrario se archivará el expediente.

Si se trata de varios denunciados, la suspensión únicamente surtirá efectos respecto del servidor público que se encuentre en la situación prevista en el inciso precedente.

Cuando verificado lo dispuesto en el art. 57 de este Reglamento no sea posible notificar al servidor público de la denuncia en su contra en el lapso de treinta días hábiles, el procedimiento quedará en suspenso, hasta que se realice tal acto de comunicación, por un lapso máximo de cinco años contados a partir del siguiente a la presentación de la denuncia.

Sanciones

Art. 63.- Serán sancionables las conductas contrarias a las prohibiciones y/o deberes éticos, descritos en los arts. 5 y 6 de la Ley de Ética Gubernamental.

Las sanciones que podrá imponer el Tribunal de Ética Gubernamental serán:

- a) Amonestación escrita, cuando sea la primera vez, la que contendrá una censura a su conducta, asimismo se le hará del conocimiento las consecuencias que tendría en caso de transgredir la Ley por segunda o tercera vez;
- b) Multa, en caso de reincidencia por segunda vez, de conformidad con el m1. 26 de la Ley de Ética Gubernamental, se cuantificará teniendo en cuenta los parámetros establecidos en este Reglamento, y se le hará saber las consecuencias en caso que infrinja por tercera vez la Ley; y,
- c) Despido sin responsabilidad, que implicará la separación del cargo.

Resolución final

Art. 64.- Comprobadas las infracciones éticas denunciadas, el Tribunal dictará la sanción correspondiente, caso contrario absolverá al denunciado.

El Tribunal resolverá motivadamente, haciendo una valoración de la prueba vertida en el procedimiento, de los argumentos en contra y a favor que aportaron las partes y la fundamentación jurídica del fallo que pronuncie; asimismo comunicará la resolución al denunciado y a la institución a la cual pertenece por medio de la Comisión de Ética respectiva.

En la misma decisión final se le hará saber a las partes intervinientes el recurso del que pueden hacer uso, plazo y funcionario ante quien interponerlo.

Cuando se trate de funcionarios que sean sancionados por actos de corrupción, el Tribunal certificará y remitirá las diligencias a la Fiscalía General de la República, a fin que ejerza la acción penal o promueva el antejuicio respectivo, según el caso.

Proporcionalidad y cuantificación de la multa

Art. 65.- La multa, para efectos de cuantificación, será proporcional a la gravedad del hecho denunciado, sus consecuencias, las remuneraciones percibidas por el servidor público de conformidad con lo establecido en la Ley, y otros aspectos que estime convenientes valorar el Tribunal como atenuantes o agravantes.

Certificación de la resolución final

Art. 66.- La resolución final se certificará a ambas partes y a la Comisión de Ética Gubernamental respectiva.

Para los efectos del art. 16 letra b) de la Ley de Ética Gubernamental, las Comisiones darán seguimiento a la resolución final únicamente si se hubiere sancionado al denunciado.

Certificación de actuaciones del Tribunal

Art. 67.- El Tribunal únicamente podrá certificar sus propias resoluciones o actuaciones que consten en el expediente.

Tales certificaciones se extenderán a solicitud del interesado u otras dependencias públicas que justifiquen su petición y destino de las mismas.

El Tribunal mantendrá en reserva la identidad del denunciante al extender certificaciones, a menos que sea requerido el expediente íntegramente por autoridad judicial, el Ministerio Público o por la Corte de Cuentas de la República.

Obligación de cumplir derechos y garantías constitucionales

Art. 68.- En el procedimiento administrativo sancionador se deberá respetar la dignidad, los derechos y garantías fundamentales de las partes, así como la presunción de inocencia del denunciado. Por la inobservancia de esta obligación, el Tribunal declarará la nulidad de las actuaciones y ordenará la reposición de las mismas.

Suspensión en el cargo

Art. 69.- Los servidores públicos que no gocen de fuero constitucional y resulten responsables por actos de corrupción que puedan originar acción penal, independientemente que sean sancionados con amonestación escrita o multa, quedarán en suspenso en sus funciones a partir del día siguiente de vencido el plazo para la interposición del recurso previsto en la Ley o de haberse confirmado la resolución.

El Tribunal remitirá certificación de dicha resolución, al titular de la institución a la que pertenezca el servidor público sancionado para que tome las providencias necesarias respecto a la medida adoptada; además, enviará certificación del expediente tramitado a la Fiscalía General de la República. Si el sancionado fuere el titular, se le enviará la certificación al funcionario que lo nombró o eligió, o al cuerpo colegiado al que perteneciere.

Resultado del proceso penal

Art. 70.- Si del proceso penal se obtuviera sentencia condenatoria contra el servidor público, éste quedará depuesto del cargo definitivamente.

Denuncia maliciosa o temeraria

Art. 71.- Para los efectos de estimar si la denuncia ha sido maliciosa o temeraria, se tendrá en cuenta, entre otros aspectos, la imputación de conductas contrarias a la Ley, sin fundamento, razón o motivo legal.

Recurso de revisión

Art. 72.- Cualquiera de las partes intervinientes podrán interponer recurso de revisión ante el Tribunal contra la resolución que ponga fin al procedimiento, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación, el que deberá resolverse en un plazo máximo de cinco días hábiles.

En dicha resolución se podrá revocar, reformar o confirmar la recurrida, en la que se consignará que no admite recurso alguno, pudiendo discutirse únicamente en sede judicial.

Aplicación de sanciones

Art. 73.- Las sanciones éticas que determine el Tribunal de Ética Gubernamental serán ejecutadas sin dilación alguna por el titular de la institución a la que pertenezca el servidor público sancionado, quien deberá informar y comprobar su cumplimiento al Tribunal en un plazo no mayor de treinta días hábiles.

La recaudación de multas impuestas se hará efectiva de acuerdo con la ley, deduciéndola del sueldo del servidor público o de cualquier otra cantidad que le adeude el Fisco o la entidad pública de que se trate, o por medio del procedimiento legal para quienes ya no tengan relación de dependencia. Estas multas ingresarán al Fondo General de la Nación.

Traslado de funcionario

Art. 74.- Si durante la tramitación del procedimiento sancionador, el servidor público denunciado es trasladado a otro cargo público, éste deberá hacerlo saber inmediatamente al Tribunal de Ética Gubernamental.

Relación con otros procedimientos

Art. 75.- La tramitación del procedimiento sancionador ante el Tribunal de Ética Gubernamental no impedirá la de otros procedimientos en los que se deduzca responsabilidad disciplinaria, civil o penal del servidor público denunciado.

Responsabilidad penal

Art. 76.- Si como consecuencia del procedimiento tramitado ante el Tribunal aparecieren indicios de posible responsabilidad penal, se certificará lo conducente a la Fiscalía General de la República para que ejerza, si es pertinente, la acción penal correspondiente.

De la misma forma se procederá cuando de las investigaciones realizadas se desprenda la colaboración de personas particulares con el infractor, según el art. 28 de la Ley.

Registro de servidores públicos sancionados

Art. 77.- El Tribunal llevará un Registro de todos los servidores públicos sancionados conforme a la Ley de Ética Gubernamental.

Ese registro será remitido debidamente certificado a la Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Tribunal del Servicio Civil y Corte de Cuentas de la República.

En el expediente del servidor público, únicamente se incorporará la parte del registro que contenga la resolución mediante la cual se le sancionó, omitiendo la identidad del denunciante.

Contenido del Registro de servidores públicos sancionados

Art. 78.- El registro deberá contener como mínimo:

- a) Nombre del infractor;
- b) Certificación de la resolución sancionadora;
- c) Dependencia pública en la que labora el servidor público sancionado;
- d) Las prohibiciones y/o deberes éticos infringidos;
- e) Si es la primera, segunda o tercera vez que se le sanciona;

- f) Fecha de comisión del hecho;
- g) Tipo de sanción; y,
- h) Fecha de la sanción y la de su cumplimiento.

Registro de resoluciones finales

Art. 79.- Para efecto de consulta, en adición a lo dispuesto en el artículo anterior, el Tribunal llevará un Registro de resoluciones finales ordenadas cronológicamente.

Publicación de criterios en las resoluciones finales

Art. 80.- El Tribunal, mediante acuerdo, determinará la manera en que serán publicados los criterios aplicados en la resolución de casos ya tramitados.

Alcance de los pronunciamientos del Tribunal

Art. 81.- Las resoluciones finales emitidas por el Tribunal de Ética Gubernamental, por las cuales decida procesos administrativos sancionadores, no tendrán la naturaleza de pronunciamientos generales, sino, serán únicamente vinculantes para el caso concreto.

TÍTULO IV DISPOSICIONES FINALES

Capítulo Único

Actos de comunicación

Art. 82.- Los actos de comunicación, que en virtud de este Reglamento deban practicarse, podrán hacerse en el lugar designado para oír notificaciones a la persona señalada para recibirlas, y por medios como la correspondencia o electrónicos, tales como internet, fax o cualquier otro que permita tener certeza de lo fidedigno de la información, fecha de su remisión y recepción.

A falta de las designaciones a que se hace referencia en el inciso que antecede, las notificaciones se harán en el lugar de trabajo o de residencia del interesado. (1)

Cuando la notificación se practique en la dirección previamente designada, en el domicilio del interesado, o en su lugar de trabajo, se le entregará personalmente, o en su ausencia a la persona señalada para recibirlas y, en su defecto, a cualquier persona mayor de edad que se encontrare en el lugar, y acredite su identidad. (1)

Si no hubiere en el lugar persona alguna a quien pueda entregársele la correspondiente notificación, o la persona que estuviere se negare a recibirla o concurriera alguna otra circunstancia que impida su realización, se dejará debajo de la puerta un acta, conjuntamente con la notificación. En dicha acta deberá consignarse lo ocurrido, la hora, fecha y la dirección a la que se apersonó el notificador a realizar la diligencia, así como el nombre y firma del notificador o del que haga sus veces. (1)

Contenido de las notificaciones

Art. 83.- Cuando las comunicaciones se hagan por notificación procesal, se consignará en acta el nombre de la persona a quien se dirige y quien la recibe, si fuera el caso: así como también el lugar, hora, fecha de su recepción y cualquier otra circunstancia.

Además, se anexará copia íntegra de la resolución del Tribunal o de la Comisión que por ese acto se le comunica, y del escrito con la razón de presentado que contenga el detalle de documentos que hayan sido agregados al expediente. (1)

Colaboración y auxilio de otras Autoridades

Art. 84.- El Tribunal podrá requerir a cualquier autoridad pública la colaboración o auxilio para el cumplimiento de los fines que la Ley y este Reglamento disponen, conforme la parte final del inciso primero del art. 86 de la Constitución de la República.

Forma de computar los plazos

Art. 85.- Los plazos a los que se refiere el presente Reglamento serán perentorios y comprenderán solamente los días hábiles.

Interpretación del Reglamento

Art. 86.- Las disposiciones de este Reglamento serán interpretadas en armonía con la Ley de Ética Gubernamental.

Derogatoria

Art. 87.- Derógase el Acuerdo 27 del Tribunal de Ética Gubernamental del 8 de febrero de 2007, publicado en el Diario Oficial N° 28 Tomo No. 374 del 12 de febrero de 2007, por medio del cual se aprobó el Reglamento para el Nombramiento de los Miembros Propietarios y Suplentes de las Comisiones de Ética Gubernamental.

Publicación y vigencia

Art. 88.- El presente Reglamento entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. San Salvador, veintiocho de mayo de dos mil ocho.

Silvia Lizette Kuri de Mendoza,
Presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental.

Patricia del Rosario Díaz Márquez de Morales,
Miembro Propietario del Tribunal de Ética Gubernamental.

Auristela De Paz de Callejas,
Miembro Propietario del Tribunal de Ética Gubernamental.

José Mario Costa Calderón,
Miembro Propietario del Tribunal de Ética Gubernamental.

Jorge Ernesto Viale Cruz,
Miembro Propietario del Tribunal de Ética Gubernamental.

Carmen Elena Pineda Colorado,
Secretaria General.

REFORMAS:

(1) Decreto Institucional No. 2, de fecha 08 de septiembre de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 173, Tomo 380 de fecha 17 de septiembre de 2008.