

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS 2012
PLAN DE ESTUDIOS 2007



TEMA

EL GRADO DE INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL Y SU INCIDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN
PÚBLICA.

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURÍDICAS.

PRESENTADO POR:

ZAYDA IVETH CHACÓN QUEZADA
JULIO CÉSAR HENRÍQUEZ ALVARADO
LUIS ALFONSO MARROQUÍN

LIC.CARLOS GUILLERMO CORDERO
DIRECTOR DE SEMINARIO

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, NOVIEMBRE DE 2012.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

INGENIERO MARIO ROBERTO NIETO LOBO
RECTOR

MSC. ANA MARÍA GLOBER
VICERRECTOR ACADÉMICO

LICENCIADO SALVADOR CASTILLOS
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

DRA. ANA LETICIA ZABALETA DE AMAYA
SECRETARÍA GENERAL

LIC. FRANCISCO CRUZ LETONA
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTOR JULIO ALFREDO OLIVO GRANADINO
DECANO

LICENCIADO DONALDO SOSA PREZA
VICEDECANO

LICENCIADO OSCAR ANTONIO RIVERA MORALES
SECRETARIO

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFAN MATA
DIRECTORA DE ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

LIC. CARLOS GUILLERMO CORDERO
DIRECTOR DE SEMINARIO.

AGRADECIMIENTOS.

A nuestro amado Dios por ser nuestro guía y ayuda a lo largo de toda nuestra vida y de la carrera, por permitirnos lograr este triunfo que es parte del éxito en nuestras vidas.

A nuestros padres por todo el apoyo incondicional que nos han brindado desde siempre y hoy en el transcurso de nuestros estudios y a quienes dedicamos este logro.

También lo dedicamos a nuestros familiares y amigos que de alguna manera nos apoyaron en la carrera.

A nuestro asesor de tesis Lic. Carlos Guillermo Cordero, quien nos facilitó la presente investigación por su responsabilidad y amabilidad de revisar nuestro trabajo puntualmente, como también a la Licda. Magdalena Morales nuestra asesora metodológica.

A las Instituciones que nos brindaron su apoyo a lo largo de esta investigación.

A todos los lectores que en más de alguna ocasión consultaran nuestro trabajo, para su enriquecimiento académico.

Los Autores.

INDICE.

	PAGINA
INTRODUCCION	i
CAPITULO I	
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	
1.1. CONCEPTO DE ETICA Y FUNCION PÚBLICA.	2
1.1.1 Ubicación del Problema en su Contexto Socio Histórico.	3
1.1.2 Identificación de la Situación Problemática.	8
1.2 ENUNCIADO DEL PROBLEMA.	12
1.3 DELIMITACION DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION.	12
1.3.1 Delimitación Temporal.	13
1.3.2 Delimitación Espacial.	13
1.3.3 Delimitación Teórico Conceptual.	14
1.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	16
1.4. Objetivo General	16
1.4.2 Objetivos Específicos.	17
1.5 ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACION.	17
1.6 PERSPECTIVA HISTORICA DEL PROBLEMA.	19
1.7 GENERALIDADES Y DESARROLLO DE LA ETICA.	20
1.7.1 Desarrollo de la Ética en América	20
1.7.2 Desarrollo de Ética en El Salvador	22
1.8 FUNDAMENTO DOCTRINARIO NORMATIVO	25

1.8.1 LA ETICA GUBERNAMENTAL SE ENCUENTRA REGULADA EN NUESTRO PAIS POR LAS SIGUIENTES FUENTES NORMATIAS	28
1.9 ESTRATEGIA METODOLOGICA	30
CAPITULO II	
ETICA Y ADMINISTRACION PÚBLICA.....	31
2.1 ETICA	31
2.2 HISTORIA DE LA ETICA.-.....	32
2.2.1 Escuela Sofista	34
2.2.2 Ética de Sócrates	34
2.2.3 Ética de Platón.....	37
2.2.4 Ética de Aristóteles	38
2.2.5 Ética Cristiana y Medieval.....	40
2.2.6 Ética Moderna.....	45
2.3 ADMINISTRACION PÚBLICA.....	47
2.3.1 Estado.....	47
2.3.2 Origen Concepto y Alcancé del Término.....	48
2.4 HISTORIA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA	50
2.4.1 EDAD ANTIGUA	51
2.4.1.1 Sumerios.....	51
2.4.1.2. Hititas.....	52
2.4.1.3 Asirios, Caldeos, Persas	53
2.4.2 GRANDES IMPERIOS.....	54
2.4.2.1 Egipto.....	55

2.4.2.2 Grecia.....	56
2.4.2.3. Roma.....	58
2.4.2.4. China.....	59
2.4.3 EDAD MEDIA.....	60
2.4.4 LOS CAMERALISTAS.....	61
2.4.5 LA ADMINISTRACION EN EL SIGLO XIX AI XXI.....	62
2.5 FUNCION PÚBLICA.....	64
CAPITULO III	
ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA ÉTICA PÚBLICA.....	67
3.1. HISTORIA DE LA ETICA PÚBLICA.....	67
3.2. ETICA PÚBLICA.....	76
3.3 ÉTICA PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON EL SERVIDOR PÚBLICO.....	80
3.4 LA ÉTICA COMO BASE DEL PERFIL DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	85
3.5. PRINCIPIOS DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	86
3.6. PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	92
3.7. ETICA PÚBLICA Y ADMINISTRACION.....	98
3.8. ETICA EN LA POLITICA.....	101
3.9 DEMOCRATIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	105
3.10 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LA ETICA, EN EL SECTOR PÚBLICO.....	108
CAPITULO IV	
EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LA ÉTICA EN EL SALVADOR. ...	112
4.1 LEY SOBRE EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO DE FUNCIONARIOS	

Y EMPLEADOS PÚBLICOS.....	112
4.2 CÓDIGO DE ÉTICA DEL SERVIDOR DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA.....	116
4.3 REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA	120
4.4 NORMAS ETICAS PARA LA FUNCION PÚBLICA.....	123
4.5 LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL (2006)	129
4.6 REGLAMENTO DE LA LEY DE ETICA GUBERNAMENTAL	137
4.7 MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	141
4.8 POLITICA DE USO RACIONAL DE LOS RECURSOS DEL ESTADO Y DEL MUNICIPIO.....	143
4.9 LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	145
4.10 LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL	148
4.11 LEYES AUN NO APROBADAS PERO RELACIONADAS CON LA ÉTICA PÚBLICA.....	152
4.11.1 LEY DE PROBIDAD PÚBLICA	152
4.11.2 <i>LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.</i>	154
CAPITULO V	
EL INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE ETICA GUBERNAMENTAL Y SU INCIDENCIA EN LA FUNCION PÚBLICA.	161
5.1 INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE ETICA GUBERNAMENTAL	161
5.2 PUNTO DE VISTA DE UNO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL DE ETICA GUBERNAMENTAL.....	167
ENTREVISTADO: DR. SALVADOR MENÉNDEZ LEAL (MIEMBRO PROPIETARIO DEL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL)	167
5.2.1 ANALISIS DE LA ENTREVISTA REALIZADA AL MIEMBRO DEL	

TRIBUNAL DE ETICA GUBERNAMENTAL.....	173
5.3 CONDUCTAS ANTIETICAS PREVISTAS EN LA LEY DE ETICA GUBERNAMENTAL.....	174
5.4 CULTURA DE INCUMPLIMIENTO	178
5.5 ESTADISTICA SOBRE LAS LABORES DESARROLLADAS POR EL TRIBUNAL DE ETICA GUBERNAMENTAL.....	182
5.6 INCIDENCIA DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS ETICAS, EN LA FUNCION PÚBLICA	185
5.7 ÉTICA Y CORRUPCIÓN.....	188
5.8 CORRUPCION EN EL SALVADOR.....	191
5.8.1 EL COSTO DE LA CORRUPCIÓN..	196
5.9 ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, SU INCUMPLIMIENTO Y SU INCIDENCIA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA ...	199
CAPITULO VI	
CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES.....	211
6.1 CONCLUSIÓN	211
6.2 RECOMENDACIONES.....	216
6.2.1 FOMENTO DE UNA CULTURA ETICA	216
6.2.2 MAYOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA	219
6.2.3 ESTABLECIMIENTO DE UN PERFIL DE FUNCIONARIO PÚBLICO.....	220
BLIOGRAFIA	223

INTRODUCCION

El presente trabajo de Investigación es el resultado de un exhaustivo estudio y análisis, del cual se parte, para el desarrollo investigativo, del tema titulado: “EL GRADO DE INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL Y SU INCIDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”. En el cual se aborda la situación actual, de la Ética Pública en nuestro país, partiendo como base con la primera Ley de Ética Gubernamental, aprobada en 2006, hasta la nueva Ley de Ética Gubernamental, que entro en vigencia en enero del presente año.

El mencionado trabajo está estructurado de la siguiente manera: el contenido tiene SEIS capítulos.

EL CAPITULO UNO: el planteamiento del problema, el enunciado del problema, la delimitación de la investigación, los objetivos, el marco teórico, histórico y referencial, la estrategia metodológica.

EL CAPITULO DOS: ética, concepto e histórica, la administración pública origen, concepto e historia.

EL CAPITULO TRES: la ética pública, historia, concepto, relación con el servidor público, como base del perfil del servidor público, en la política y los mecanismos de participación de la sociedad en la ética pública.

EL CAPITULO CUATRO: evolución de la regulación de la Ética en El Salvador.

EL CAPITULO CINCO: el incumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental y su incidencia en la función pública, punto de vista de un miembro del Tribunal de Ética Gubernamental, cultura de incumplimiento, estadística de las labores del Tribunal de Ética Gubernamental, corrupción en el Salvador, análisis jurídico de la Ley de Ética Gubernamental y su incidencia en la función publica

EL CAPITULO SEIS contiene las conclusiones y recomendaciones, a las cuales llegamos luego de haber realizado la investigación.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

1.1. CONCEPTO DE ÉTICA Y FUNCION PÚBLICA.

La palabra *Ética* proviene del latín *ethicus*, y este del griego antiguo *ἠθικός*, o transcrito a nuestro alfabeto, "*êthicos*" que significa "carácter". Se puede definir la ética como ese conjunto de principios y normas morales, que regulan las actividades, humanas de acuerdo con la recta razón, de tal manera, que, es la primera entre todas las ciencias practicas. Más que como una reglamentación, debe entenderse como la fuente, de las cualidades, la disposición al hábito y la adecuación personal al ideal humano.¹

En cuanto al concepto de Función Pública este lo se puede entender, de conformidad a lo que se establece en el Art. 1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción², el cual literalmente dice: se entiende por Función Pública: *"toda actividad temporal o permanente, remunerada y honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos"*. Esta misma definición se encuentra plasmada en la letra a) del Art. 3 de la Ley de Ética Gubernamental que literalmente dice: *"Función Pública: es Toda actividad temporal o permanente, remunerada o ad-honorem, realizada por una persona natural en nombre del Estado, al*

¹ **RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ Jaime**, "Ética en la Administración Pública", versión En línea:<http://info.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa1/20s.pdf>, sitio consultado el 1 de Junio de 2012. Pág. 2-3

² **D. L. N° 351**, de fecha de 9 de Julio de 1998, publicado en el Diario Oficial N° 150, Tomo N° 340, correspondiente al 17 de Agosto de 1998.

*servicio de éste, o de sus entidades en cualquiera de sus niveles jerárquicos”.*³

1.1.1 Ubicación del Problema de Investigación en su Contexto Socio Histórico.

A lo largo de la historia, la Ética ha estado vinculada a los asuntos de gobierno tanto en la formación de los gobernantes como durante en la práctica política, al realizar acciones acompañados de valores que benefician a los gobernados, es así como surge la ética aplicada a los funcionarios de la administración pública y se le denomina ética pública que puede ser definida como el conjunto de 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.⁴

La Ética Pública existe desde antaño para formar la conducta de los hombres de gobierno. A pesar del descuido al que ha sido sometida, en las últimas décadas se ha vuelto a convertir en un tema de análisis fundamental entre los principales estudiosos del gobierno y la administración pública.

Si bien la Ética por sí misma es importante, no se situaba en el foco de atención de investigadores y estudiosos de los asuntos públicos en virtud de que se partía de la creencia de que aquellos que ocupan cargos públicos son personas respetables Per se; ya que, la Ética es inherente a ellos.

La Ética Pública no es un tema novedoso, sino permanente, que hoy aparece reforzada como una lucha contra la corrupción; y que en algunos países

³ **D.L. N° 873**, de fecha 13 de Octubre de 2011; Publicado en el D. O N° 229, Tomo N° 393 de fecha 7 de Diciembre de 2011.

⁴ **BAUTISTA Oscar**, “La Ética en la Gestión Pública”, versión En línea disponible en: <http://www.ucm.es/centros/cont/descargas/documento17466.pdf>, sitio consultado el 2 de Junio de 2012. Pág. 3

como en Estados Unidos de Norte América, con motivo del "Watergate" va a tener un lugar prioritario desde entonces.⁵ *El WATERGATE* fue un escándalo político (1972-1975) que rodeó la revelación de actividades ilegales por parte de la administración republicana del presidente Richard Milhous Nixon durante la campaña electoral de 1972. El escándalo nació con el arresto en junio de 1972 de cinco hombres que habían penetrado para espiar al Comité Nacional Demócrata en el hotel Watergate en Washington. Después de múltiples peripecias judiciales la implicación de la administración de Nixon se fue haciendo cada vez más evidente. El 30 de Abril de 1973, Nixon aceptó parcialmente la responsabilidad del gobierno y destituyó a varios funcionarios implicados.

La existencia de cintas magnetofónicas incriminatorias del presidente y su negativa a ponerlas a disposición de la justicia llevaron a un duro enfrentamiento entre el ejecutivo y el judicial. La opinión pública forzó finalmente a la entrega de esas cintas, pero uno fue alterado y dos desaparecieron. Crecientes evidencias sobre la culpabilidad de Nixon y de altos funcionarios norteamericanos llevaron a que se iniciaran los procedimientos del "*impeachment*", juicio al presidente. En agosto de 1974 Nixon tuvo que entregar transcripciones de tres cintas magnetofónicas que claramente le implicaban en el encubrimiento del escándalo. La evidencia hizo que Nixon perdiera sus últimos apoyos en el Congreso. El 8 de agosto comunicó su renuncia al cargo de presidente al verificar que había perdido la "base política" necesaria para gobernar. Su vicepresidente, Gerald Ford, accedió a la presidencia e inmediatamente otorgó un perdón incondicional a

⁵ **CANALES ALIENDE José Manuel**, "Algunas Reflexiones sobre la Ética Pública", VII Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, versión en línea: <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../clad0044121.pdf>, , sitio consultado el 22 de Junio de 2012.

Nixon el 8 de septiembre de 1974. Al revelar el enorme alcance de los delitos y abusos cometidos para apoyar la reelección de Richard Nixon, que incluían fraude en la campaña, espionaje político y sabotaje, intrusiones ilegales en oficinas, auditorías de impuestos falsas, escuchas ilegales a gran escala, y además la formación de un fondo secreto en bancos de México para pagar a quienes realizaban estas operaciones ilícitas. Este fondo también se usó para comprar el silencio de los cinco hombres que fueron imputados por el robo del 17 de junio de 1972 en el Edificio Watergate.⁶

En 1976, un grupo de trabajo sobre Ética perteneciente a la asociación internacional de escuelas e institutos de administración pública (IACIA), Organismo que agrupaba a directores de escuela e institutos de administración pública de distintas partes del mundo, acordó instar a varios centros académicos a que incluyesen la ética como asignatura esencial para la gestión de los sectores públicos.

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 Estados Unidos. Este Congreso, el primero de alcance mundial de la materia, congregó a más de ochenta participantes procedentes de cincuenta y cinco países de los cinco Continentes.⁷ Como antecedente de regulación sobre la ética en nuestro país tenemos la primera normativa de este tipo; el cual fue: “Código de Ética del Servidor de la Corte de Cuentas de la República”⁸. El texto es una hermosa cartilla de principios, abarcando aún principios de eficiencia, efectividad, excelencia, economía,

⁶ **OCAÑA Juan Carlos**, “El Escándalo Watergate”, Versión en Línea disponible en <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/watergate.htm>, sitio consultado el 22 de Junio de 2012.

⁷ **GARCIA MEXIA, Pablo**, “Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública”, en Revista de Administración Pública n° 136, Enero -Abril 1995.página 497.

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

calidad de servicio, etc., con escaso contenido jurídico; no contiene sanciones, aunque se refiere a la normativa aplicable en caso de incumplimiento. Crea un Comité de Honor, institución ad-hoc integrada por tres personas nombradas por el Presidente de la Corte, para el conocimiento de las infracciones al código. Las memorias de labores de la institución no informan de su cumplimiento.⁹

En El Salvador, en cumplimiento con el Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica, ratificado por el Decreto Legislativo N° 947 de fecha 22 de Enero de 1997; publicado en el Diario Oficial N° 31 Tomo N° 334, de fecha 17 de Febrero de 1997; la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) ratificada por Decreto Legislativo N° 351 del 9 de Julio de 1998 y publicada en el Diario Oficial N° 150 Tomo 340 del 17 de Agosto de 1998; y la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) ratificada en El Salvador por Decreto Legislativo N° 325 del 20 de Mayo de 2004 y publicada en el Diario Oficial N° 119, Tomo N° 363 del 28 de Junio de 2004. Se aprobó una regulación general sobre la Ética Pública la cual se encuentra regida por la Ley de Ética Gubernamental¹⁰ (LEG), prescrita por la Asamblea Legislativa.

La primera Ley de Ética Gubernamental fue emitida mediante Decreto Legislativo No. 1038 del 27 de Abril de 2006, publicada en el Diario Oficial N° 90, Tomo N° 371 del 18 de Mayo de 2006 y vigente a partir del 1 de Julio de 2006, con la que se pretendía asegurar comportamientos transparentes, correctos y morales dentro del sector público.

⁹ **FUSADES**, “Boletín de Estudios Legales”, Legislación Salvadoreña en Materia de Fondos Públicos Tercera Parte, Boletín n° 67 julio 2006. Version en línea disponible en : www.fusades.org/index.php?option=com_k2&view...id.., sitio consultado el 27 de Abril de 2012.

¹⁰ **D.L. N° 1038**, 27 Abril de 2006; Publicado en el D. O N 90, Tomo N 371 del 18 de Mayo de 2006.

Mediante esta normativa se creó al Tribunal de Ética Gubernamental 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 integrado, además, por las Comisiones de Ética Gubernamental de cada institución señalada en el Art. 14 de la Ley de Ética Gubernamental (LEG).

Según al Art. 11 de la Ley de Ética Gubernamental: “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 designado por la Corte Suprema de Justicia, otro designado por el Presidente de la Corte de Cuentas de la República y otro designado por los titulares del Ministerio Público. Durarán 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.*”¹¹

Dicha Ley tenía grandes dificultades en su aplicación, como la falta de oficiosidad por parte del Tribunal de Ética Gubernamental para iniciar el procedimiento sancionatorio, ya que solo podía iniciarse a través de denuncia presentada por cualquier persona, ante el Tribunal de Ética Gubernamental, así, como la falta de rigidez en las sanciones a imponer; por ello el Tribunal de Ética Gubernamental, presentó a la Asamblea Legislativa en Octubre de 2009, una propuesta de reforma integral, centrada en aquellas normas que tipificaban la competencia subjetiva, los deberes y/o prohibiciones éticas que son objeto de sanción, el procedimiento administrativo sancionador, el régimen de sanciones y la autonomía

¹¹ **Cfr.** Artículo 11, Ley de Ética Gubernamental.

institucional¹². Dos años después, la Asamblea Legislativa emitió una nueva Ley de Ética Gubernamental por Decreto Legislativo N° 873, del 13 de Octubre de 2011, publicado en el D.O.N° 393 de fecha del 7 de Diciembre de 2011; que derogó la ley antes mencionada y está vigente a partir del 1 de Enero de 2012¹³.

1.1.2 Identificación de la Situación Problemática.

La Ética tiene especial relevancia en un Estado de Derecho, ya que ésta implica valores y principios que los servidores públicos deben tomar en cuenta en el ejercicio de la Función Pública.

Sin embargo, pese a su importancia en el país en cuanto a la Ética Pública existen diversas deficiencias que tienen gran trascendencia, en principio una de ellas es la poca o casi nula formación para el conocimiento de la ética que reciben los servidores públicos por las entidades responsables de la capacitación de los mismos.

Además, según José María Tojeira¹⁴, Ex rector de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA): dice que: *“Tenemos una cultura de no cumplimiento de la ley, los funcionarios se las ingenian para no violentar la Ley de Ética Gubernamental pero siempre cometiendo actos antiéticos. Se les olvida que el servidor público, es la persona que está*

¹² **KURI DE MENDOZA Silvia Lizzete**, “Nueva Ley de Ética Gubernamental”, en Revista Derecho y Negocios disponible en <http://www.derechoynegocios.net>, consultada el 01 de Junio de 2012.

¹³ **D.L. N° 873**, 13 Octubre de 2011; Publicado en el D. O N° 229, Tomo N° 393, de fecha 07 de Diciembre de 2011.

¹⁴ **SERRANO Israel**, “La Pagina.Com”, “Entrevista de José María Tojeira”, versión on line disponible en: <http://www.lapagina.com.sv/.../Es-una-verguenza-que-no-se-haya-constitu...>, visto el 31 de mayo de 2012.

financiada por el pueblo y al servicio del pueblo, no de sus intereses particulares.”

A pesar de haber sido aprobada en 2011 una nueva Ley de Ética Gubernamental, la cual se delimitó para evitar eventuales conflictos de competencias con otras instituciones o cuerpos legales, entro en vigencia el 1 de Enero de 2012, sustituyendo a la antigua Ley de Ética Gubernamental del 2006; la nueva ley dentro de lo novedoso destaca la actuación oficiosa del Tribunal de Ética Gubernamental y el establecimiento de sanciones pecuniarias con un máximo de cuarenta salarios mínimos urbanos, la cual permitirá que dicha institución cuente con patrimonio propio, con autonomía en lo técnico, administrativo y presupuestario para el ejercicio de las funciones y atribuciones que señala la Ley.¹⁵ Pero siguió teniendo problemas periféricos, como la integración del Tribunal de Ética Gubernamental; ya que, fue hasta casi diez meses (de Enero a Septiembre del 2012) después del tiempo establecido por la ley, que las instituciones encargadas de designar a los miembros del Tribunal los designaron y así poder conformarse el Tribunal.

La nueva Ley de Ética Gubernamental acorde a las tendencias de las políticas actuales del combate a la corrupción, se extendió el ámbito de aplicación de la Ley a aquellos sujetos, que no siendo servidores públicos administren bienes o manejen fondos públicos; y a los ex servidores públicos por las transgresiones a la misma que hubieren cometido en el desempeño de su función pública.

En cuanto a los deberes y/o prohibiciones éticas, algunos se derogaron por su ambigüedad, duplicidad o por ser demasiados genéricos, a otros se le adicionaron elementos integrantes del tipo sancionador, y se incorporaron

¹⁵ **Cfr. Artículo 10**, de la Ley de Ética Gubernamental

nuevas regulaciones; sin embargo fueron excluidos, el deber de veracidad y la prohibición de prevalerse de su cargo para obtener o procurar beneficios privados, pese que eran de las conductas antiéticas más denunciadas y sancionadas por el Tribunal en el caso del deber de veracidad se excluye con la justificante que manifestándose la veracidad en el apego a la información oficial o fidedigna su incumplimiento está regulado en otra normativa como es la penal en el ámbito de la falsedad y en el caso de la prohibición de prevalerse de su cargo para obtener o procurar beneficio privado no se excluye solo se modifica su redacción teniendo un alcance más amplio. Igualmente, no fueron aprobadas las prohibiciones éticas relativas a la utilización de distintivos representativos de los partidos políticos por parte de los servidores públicos mientras se encuentre en el desempeño de las funciones públicas o en los bienes institucionales; la promoción de actividades político partidaria durante la jornada de trabajo, y la exigencia a los servidores públicos de contribuciones económicas o el empleo de su tiempo laboral para realizar actividades partidarias.¹⁶

Con relación al Procedimiento Administrativo Sancionador, la nueva Ley le otorgó al Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) la facultad de poder iniciar el procedimiento de manera oficiosa, cuando una Comisión de Ética Gubernamental le refiere información obtenida de una investigación interna o cuando estime que existen suficientes indicios de la posible violación a la Ley por información divulgada públicamente u obtenida mediante aviso o en la tramitación de un procedimiento.

En lo relativo al Régimen de Sanciones se fijó la multa como única sanción, la que deberá imponer el Tribunal de manera proporcional a la infracción

¹⁶ **KURI DE MENDOZA Silvia Lizzete**, “Nueva Ley de Ética Gubernamental”, en Revista Derecho y Negocios disponible en [http: www.derechoynegocios.net](http://www.derechoynegocios.net), consultada el 01 de Junio de 20012.

cometida y ejecutarla para evitar la impunidad. Pero se disminuyó notablemente la cuantía de la multa, la que no podrá ser superior a cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, a pesar de que se había propuesto que se incrementara hasta veinte veces el salario de la persona sujeta a la aplicación de la Ley de Ética Gubernamental.

Además, se fortaleció la autonomía del Tribunal y se le reconoció como el ente rector de la Ética Pública en nuestro país¹⁷. Pese a todo el esfuerzo realizado y a los logros alcanzados, el Tribunal de Ética Gubernamental tuvo problemas a la hora de la designación de sus miembros, fue hasta Septiembre del 2012, que se conforma, quedando de la siguientes manera: El Tribunal de Ética Gubernamental está integrado por: Doctor. Marcel Orestes Posada, designado por la Asamblea Legislativo y es el presidente del Tribunal; la Licenciada. Giovanna Vega Hércules designada por la Corte Suprema de Justicia; el Doctor. José Néstor Castañeda Soto, como miembro propietario del Tribunal de Ética Gubernamental en representación del Ejecutivo, el Licenciado Salvador Ernesto Menéndez Leal designado por el ministerio Publico y el licenciado Luis Romeo García Alemán, nombrado por la Corte de Cuentas de la República.

Dadas estas modificaciones realizadas a la Ley de Ética Gubernamental, con la esperanza que la nueva ley aprobada permita suplir esas contradicciones, vacios que presentaba la ley anterior y así poder mejorar la cultura ética en nuestra sociedad, se vuelve interesante y necesaria la realizar una investigación, que nos ayude a determinar cuál es el Grado de Incumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental y como esto incide en el ejercicio de la función pública , para poder establecer como esta nueva ley pretende que los servidores públicos cambien sus hábitos y costumbres

¹⁷. Cfr. Artículo 10 inc. 2°, de la Ley de Ética Gubernamental

antiéticas, a fin que se pueda avanzar en el desarrollo institucional y democrático del país y si están expectativas se cumplen o no y como incide esto en la función pública.

1.2 ENUNCIADO DEL PROBLEMA.

Se identificó, la importancia que los servidores públicos practiquen en el ejercicio de su función la ética pública, para lograr combatir la corrupción y que la administración pública sea eficiente; en ese sentido si la Ley de Ética Gubernamental como marco normativo principal de la ética pública no se cumple, implicaría el incumplimiento de los dos grandes objetivos incidiendo negativamente en el ejercicio de la función pública. De acuerdo a el presente trabajo de Investigación, denominado “El Grado de Incumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental y su Incidencia en el Ejercicio de la Función Pública”, luego de ubicar el Problema de Investigación en su Contexto Socio-Histórico y haber Identificado la situación problemática, llegado a la formulación del enunciado siguiente: ¿se incumple la Ley de Ética Gubernamental?, ¿Cuáles son los factores que influyen en el incumplimiento de la nueva Ley de Ética Gubernamental y como incide en el ejercicio de la Función Pública?

1.3 DELIMITACION DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION.

La investigación a desarrollar se enfocará específicamente en el análisis jurídico de las siguientes normas según se surgimiento: “Código de Ética del Servidor de la Corte de Cuentas de la República”, el “Reglamento interior de la Asamblea Legislativa”¹⁸, específicamente en el capítulo denominado "Ética

¹⁸ **D.L. N° 756**, 28 de Julio de 2005; **D.O. N° 198**, Tomo 369, 25 de Octubre de 2005. Inició su vigencia el 1° de mayo de 2006.

Parlamentaria", El Reglamento denominado "Normas éticas de la función pública"¹⁹, aplicable exclusivamente a los servidores públicos que laboran en el Órgano Ejecutivo, la primera Ley de Ética Gubernamental que se aprobó en el país en el año 2006, su reglamento y la eficacia actual de la nueva Ley de Ética Gubernamental vigente desde el 1 de Enero de 2012, para determinar si esta ley cumple con su finalidad y si el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) cumple con sus funciones y así mismo determinar el grado de incumplimiento de la ley en la realidad y como este incide en la función pública. Para efectos de alcanzar los objetivos planteados y debido a los factores de recurso y tiempo, se hace necesario realizar una delimitación del problema de investigaciones en áreas temporales, de espacio, conceptuales y jurídicas.

1.3.1 Delimitación Temporal.

La delimitación temporal del problema de investigación para hacerlo en forma precisa y actualizada se hará a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Ética Gubernamental por Decreto Legislativo N° 1038, del 5 de Mayo de 2006; Publicado en el D. O N° 90, Tomo N° 371, del 18 de Mayo de 2006. Y sobre la nueva Ley de Ética Gubernamental aprobada por Decreto Legislativo N°. 873, del 13 de Octubre de 2011, Publicado en el D. O N° 229, Tomo N° 393, del 13 de Diciembre de 2011, la cual está vigente a partir del 1 de Enero de 2012.

1.3.2 Delimitación Espacial.

Dentro de la delimitación geográfica, es importante delimitar en primer lugar las instituciones que están relacionadas con el problema de investigación,

¹⁹ **D.L. N° 101**, 25 de Octubre de 2005; D.O. N° 199, Tomo 369, 26 de Octubre de 2005

todo ello con el objeto de hacer más preciso la manifestación de dicho problema: por lo que a consideración de obtener una buena información se pretende tener como unidad de observaciones las siguientes instituciones: 1- el Tribunal de Ética Gubernamental; 2- Comisiones de Ética.

Esta investigación se desarrolla dentro del territorio Salvadoreño específicamente en el área geográfica de San Salvador.

1.3.3 Delimitación Teórico Conceptual.

La investigación estará enmarcada sobre la base de la Ética Pública, y más específicamente sobre el grado de incumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental y su incidencia en el ejercicio de la función pública en nuestro país.

Para la delimitación del campo de la investigación se formularan las siguientes interrogantes las cuales serán respondidas durante su ejecución:

1. ¿Cuál es la relación entre la Ética y la Función Pública?
2. ¿Cómo surge la Ética aplicada en la Función Pública?
3. ¿Cuál es la relación entre la Ley de Ética Gubernamental y los Tratados Internacionales contra la corrupción suscritos por El Salvador?
4. ¿Es la Ley de Ética Gubernamental la primera regulación sobre la conducta ética de los Servidores Públicos?
5. ¿La Ética Pública contribuye a la consolidación de la democracia y el desarrollo de un país?
6. ¿Puede la conducta ética de los Servidores públicos regularse de forma efectiva a través de una ley?
7. ¿Es necesaria una Ley de Ética Gubernamental para el desarrollo de la institucionalidad democrática del país?

8. ¿La primera Ley de Ética Gubernamental que se aprobó en el país, no daba las suficientes herramientas al Tribunal de Ética Gubernamental para poder controlar la conducta anti ética de los Servidores públicos?
9. ¿Qué garantías otorga la Ley de Ética Gubernamental para erradicar el comportamiento anti ético de los Servidores públicos en el país?
10. ¿Es la nueva Ley de Ética Gubernamental lo suficientemente capaz de erradicar el comportamiento anti ético de los Servidores públicos?
11. ¿Es eficaz el Tribunal de Ética Gubernamental en la prevención y sanción de las acciones contrarias a la Ética Pública?
12. ¿El procedimiento de investigación de una denuncia establecido por la Ley de Ética Gubernamental contiene las garantías necesarias para asegurar un debido proceso?
13. ¿La forma de cobrar las multas impuestas a los Servidores públicos establecidas por la Ley de Ética Gubernamental es la más idónea?
14. ¿Es poco el tiempo, establecer cinco años como plazo de prescripción de las conductas anti éticas?
15. ¿Uno de los factores de generación de corrupción en los países sub desarrollados es la falta de Ética en los Servidores públicos?
16. ¿Es necesario una mayor concientización de los ciudadanos para generar una cultura de denuncia de aquellos Servidores públicos que realicen conductas anti éticas y así evitar la proliferación de la corrupción en El Salvador?
17. ¿La no elección de los miembros del Tribunal por parte de los entes competentes demuestra la falta de interés en estos en regular el comportamiento ético de los Servidores públicos en el país?
18. ¿El Tribunal de Ética Gubernamental y las Comisiones de Ética realizan verdaderamente su función de aplicar de forma efectiva la Ley de Ética Gubernamental y si el Tribunal no realiza sus funciones de forma adecuada que repercusiones trae a la función pública?

19. ¿Es un avance importante en la Ley de Ética Gubernamental que se pueda iniciar de oficio los procedimientos sancionatorios contra los funcionarios que hayan cometido un acto anti ético?
20. ¿Se aplicara la Ley de Ética Gubernamental de forma equitativa a todos los servidores públicos?
21. ¿El surgimiento de nuevas conductas anti éticas hace ineficaz la regulación de la Ley de Ética Gubernamental?
22. ¿Es necesario que la Ley de Ética Gubernamental establezca sanciones también al ciudadano que promueve el comportamiento ético de los funcionarios públicos?
23. ¿Existe en nuestra sociedad una cultura Ética?
24. ¿es necesaria una reforma integral, que revitalice los valores morales, y que sean enseñados desde los hogares?
25. ¿Se debe implementar una mayor rigurosidad en los requisitos de ingreso a los cargos públicos, para tener funcionarios que cumplan de forma efectiva su función?
26. ¿La no comprensión de lo que significa el ejercicio de la función pública por parte de los funcionarios públicos contribuye a generar mayor corrupción en estos?

1.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.

1.4.1 Objetivo General.

- Analizar el Grado de Incumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental por parte de los Servidores Públicos, y cuál es la Incidencia que esto tiene en el Ejercicio de la Función Pública y Proponer las medidas necesarias para sanear las deficiencias que presenta la actual Ley de Ética Gubernamental en cuanto al ejercicio de la función pública.

1.4.2 Objetivos Específicos.

- Establecer la Evolución Histórica de la Normativa de la Ética Gubernamental en El Salvador.
- Identificar las Normas Jurídicas que regulan la Ética Gubernamental de modo directo y su relación con otras normas afines.
- Determinar los Sujetos e Instituciones que intervienen en la Aplicación de la Ley de Ética Gubernamental.
- Identificar cuáles son las Formas de Incumplimiento a la Ley de Ética Gubernamental.
- Establecer cuál es la repercusión que tiene el incumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental en la función pública, y en el desarrollo de la transparencia y democracia del país.
- Verificar la opinión de los titulares del Tribunal de Ética Gubernamental en cuanto a la forma de aplicar y mejorar la ley.

1.5 ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACION.

Un buen trabajo de investigación se mide por la originalidad de su tema, como consecuencia de ello, es necesario relacionar trabajos anteriores que tengan temas a fines o similitudes al problema que se pretende solucionar a través de la investigación, los que a continuación se detallan:

En El Salvador, no existe algún estudio que aborde el tema del Grado de Incumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental y su Incidencia en el Ejercicio de la Función Pública pero el estudio de la Ética aplicada en la función pública ha sido a nivel mundial un tema estudiado, por diferentes autores como: Rodríguez Arana Muñoz Jaime, “Ética en la Administración Pública”, versión en línea:

<http://info.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa1/20s.pdf>, citado el 1 de Junio de 2012., Bautista Oscar, “La Ética en la Gestión Pública”, versión en línea: <http://www.ucm.es/>, citado el 2 de Junio de 2012., García Mexia, Pablo, “Reflexiones al Hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública”, en revista de administración pública n° 136, Enero 1995. Entre otros.

En El Salvador al tema de la Ética Pública, no se le ha dado la relevancia debida, por falta de interés de los funcionarios que ostentan el poder Político, que se han acomodado a sus niveles de vida, donde han utilizado los cargos públicos a su antojo; y como consecuencia de la presión de la comunidad jurídica internacional, seda el surgimiento de la primera Ley de Ética Gubernamental, que se emite en cumplimiento del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, ratificado por el Decreto Legislativo N° 947 de fecha 22 de Enero de 1997; publicado en el Diario Oficial N° 31, Tomo 334, de fecha 17 de febrero de 1997 de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) ratificada por Decreto Legislativo N° 351, del 9 de julio de 1997, y publicada en el Diario Oficial N° 31, Tomo 334 del 17 de febrero de 1997; y la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) ratificada mediante Decreto Legislativo N° 325 el día 20 de Junio del año 2004, publicada en el Diario Oficial N.º 131, Tomo N° 364, del día 14 de Julio del año 2004.

La Ley Ética Gubernamental aprobada en 2006²⁰, contenía muchos vacios que impedía el efectivo cumplimiento y por ende sanción por parte del Tribunal de Ética Gubernamental, y por ello en Noviembre de 2011, se da una reforma que más bien es una nueva Ley de Ética Gubernamental; con la cual se pretende regular de forma efectiva el comportamiento de los

²⁰ **D.L. N° 1038**, 27 Abril de 2006; Publicado en el D. O N 90, Tomo N 371 del 18 de Mayo de 2006.

funcionarios públicos, y se plantea la necesidad de investigar el Grado de Incumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental y su Incidencia en el Ejercicio de la Función Pública, a fin de analizar la efectividad de la Ley y cuáles son los obstáculos que afronta en su aplicación.

1.6 PERSPECTIVA HISTORICA DEL PROBLEMA.

Para iniciar el presente trabajo es necesario señalar de manera general, la evolución histórica de la ética pública. La Ética Pública existe desde antaño para formar la conducta de los hombres de gobierno. A pesar del descuido al que ha sido sometida, en las últimas décadas se ha vuelto a convertir en un tema de análisis fundamental entre los principales estudiosos del Estado.

La cuestión de la ética en la actualidad es de innegable importancia, sin perjuicio de ello desde el principio de las civilizaciones, se entendió necesario establecer códigos de buena conducta referidos a los funcionarios públicos. Como ejemplos tenemos: el Código de Hammurabi, la Ley de Moisés, la ley de Atenea, la ley Romana o los principios chinos sobre conducta pública basados en las enseñanzas de Confucio, la legislación de Felipe IV de 1622 según la cual los gobernadores, corregidores y alcaldes no debían ser admitidos al uso y ejercicio de sus oficios, sino presentaban el inventario de todos sus bienes.

Es así que se transitó un largo camino hasta la década de los setenta (siglo XX) donde comienza la preocupación por la ética en el desarrollo del estudio y de la práctica de la Administración Pública, donde se empieza a ver de forma seria el problema las conductas antiéticas en la administración pública y como esto afecta el desarrollo de las instituciones del Estado y en si al propio Estado, generando desconfianza en la población sobre los asuntos públicos.

1.7 GENERALIDADES Y DESARROLLO DE LA ETICA.

1.7.1 Desarrollo de la Ética en América.

El compromiso de la ética en el ámbito público cobra importancia en los años setenta en los Estados Unidos a raíz del escándalo “*Watergate*²¹”, que termino con la renuncia del presidente Richard Nixon, El cual fue un escándalo político (1972-1975) que culmino con la revelación de actividades ilegales por parte de la administración republicana del presidente Richard Nixon durante la campaña electoral de 1972. El escándalo inicio con el arresto en junio de 1972 de cinco hombres que habían penetrado para espiar al Comité Nacional Demócrata en el hotel Watergate en Washington. Después de múltiples peripecias judiciales la implicación de la administración de Nixon se fue haciendo cada vez más evidente. El 30 de Abril de 1973, Nixon aceptó parcialmente la responsabilidad del gobierno y destituyó a varios funcionarios implicados. La existencia de cintas magnetofónicas incriminatorias del presidente y su negativa a ponerlas a disposición de la justicia llevaron a un duro enfrentamiento entre el ejecutivo y el judicial. La opinión pública forzó finalmente a la entrega de esas cintas, pero una fue alterada y dos desaparecieron. Crecientes evidencias sobre la culpabilidad de Nixon y de altos funcionarios norteamericanos llevaron a que se iniciaran los procedimientos del "*impeachment*", (juicio al presidente). En Agosto de 1974 Nixon tuvo que entregar transcripciones de tres cintas magnetofónicas que claramente le implicaban en el encubrimiento del escándalo. La

²¹ Fue un escándalo político en los Estados Unidos que ocurrió en 1972 durante el mandato del Presidente Richard Nixon, que culminó con la imputación de algunos consejeros muy cercanos al presidente, y con su propia dimisión el 8 de agosto de 1974. Por la acusación de los delitos y abusos cometidos para apoyar la reelección de Richard Nixon, que incluían fraude en la campaña, espionaje político y sabotaje, intrusiones ilegales en oficinas, auditorías de impuestos falsas, escuchas ilegales a gran escala, y además la formación de un fondo secreto en bancos de México para pagar a quienes realizaban estas operaciones ilícitas.

evidencia hizo que Nixon perdiera sus últimos apoyos en el Congreso. El 8 de Agosto comunicó su renuncia al cargo de presidente al verificar que había perdido la "base política" necesaria para gobernar. Su vicepresidente, Gerald Ford, accedió a la presidencia e inmediatamente otorgó un perdón incondicional a Nixon el 8 de Septiembre de 1974. Al revelar el enorme alcance de los delitos y abusos cometidos para apoyar la reelección de Richard Nixon, que incluían fraude en la campaña, espionaje político y sabotaje, intrusiones ilegales en oficinas, auditorías de impuestos falsas, escuchas ilegales a gran escala, y además la formación de un fondo secreto en bancos de México para pagar a quienes realizaban estas operaciones ilícitas. Este fondo también se usó para comprar el silencio de los cinco hombres que fueron imputados por el robo del 17 de Junio de 1972 en el Edificio Watergate.²²

Este hecho demostró al público que algunos gobernantes y funcionarios practicaban conductas antimorales o antiéticas. Es entonces cuando se crean mecanismo para el fomento de la ética, como por ejemplo la Oficina de Ética y la Ley de Ética en el gobierno de los Estados Unidos, ambas creadas en 1978.

Si bien la Ética por sí misma es importante, no se situaba en el foco de atención de investigadores y estudiosos de los asuntos públicos en virtud de que se partía de la creencia de que aquellos que ocupan cargos públicos son personas respetables Per se; ya que, la Ética es inherente a ellos.

No obstante, en 1976, un grupo de trabajo sobre Ética perteneciente a la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública (IACIA), Organismo que agrupaba a directores de escuela e institutos de

²² **OCAÑA Juan Carlos**, "El Escándalo Watergate", Versión en Línea disponible en <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/watergate.htm>, sitio consultado el 22 de Junio de 2012.

administración pública de distintas partes del mundo, acordó instar a varios centros académicos a que incluyesen la ética como asignatura esencial para la gestión de los sectores públicos.

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 Estados Unidos. Este Congreso, el primero de alcance mundial de la materia, congregó a más de ochenta participantes procedentes de cincuenta y cinco Países de los cinco Continentes.²³

En materia jurídica, en la década de los 90s 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*.

Respecto a los Códigos de Conducta en Nueva Zelanda se dio a conocer el *Código de Conducta del Servicio Público*; en Estados Unidos, las *Normas de Conducta de los Funcionarios del Poder Ejecutivo*.

1.7.2 Desarrollo de Ética en El Salvador.

Como primer antecedente de una normativa con relación a la Ética Pública tenemos, Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, emitida mediante Decreto Legislativo N° 2833 del 24 de Abril de 1959, Publicado en el Diario Oficial N° 87, Tomo N° 183, del 18 de Mayo de 1959. Que regula el procedimiento y sanciones a aquellos funcionarios públicos que desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, adviertan un aumento de

²³ **GARCIA MEXIA, Pablo**, "Reflexiones al Hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública", en Revista de Administración Pública n° 136, Enero -Abril 1995.página 497.

capital notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente.

Le sigue: “Código de Ética del Servidor de la Corte de Cuentas de la República”²⁴. El texto es una hermosa cartilla de principios, abarcando aún principios de eficiencia, efectividad, excelencia, economía, calidad de servicio, etc., con escaso contenido jurídico; no contiene sanciones, aunque se refiere a la normativa aplicable en caso de incumplimiento. Crea un Comité de Honor, institución ad-hoc integrada por tres personas nombradas por el Presidente de la Corte, para el conocimiento de las infracciones al Código.²⁵

Después el “Reglamento interior de la Asamblea Legislativa”²⁶ el cual incluye un capítulo denominado “Ética Parlamentaria” (Arts.25 a 33), conteniendo deberes y prohibiciones para los diputados y crea un Comité de Ética Parlamentaria, que se integrará de conformidad a un protocolo de entendimiento que acordarán los grupos parlamentarios al inicio del período legislativo y por el cual se determinará también la integración de la Junta Directiva de la Asamblea. Establece sanciones, procedimientos y recursos. Es la normativa de su tipo más novedosa que se ha emitido, pues contempla prescripciones de conducta que no estaban ya en otras leyes, aunque no todas se refieren a materia de probidad.

El Presidente de la República en ese entonces, el señor Elías Antonio Saca González Emitió un Reglamento denominado “Normas éticas de la función

²⁴ El texto tiene fecha 8 de Marzo de 2001, pero no indica el tipo de instrumento (decreto, acuerdo, resolución, etc.) por medio del que fue aprobado. Fue publicado en el D.O. N° 53, Tomo 350, 14 de Marzo de 2001.

²⁵ **FUSADES**, “Boletín de Estudios Legales”, Legislación Salvadoreña en Materia de Fondos Públicos Tercera Parte, Boletín n° 67 julio 2006. Version en línea disponible en : www.fusades.org/index.php?option=com_k2&view...id.., sitio consultado el 27 de Abril de 2012.

²⁶ **D.L. N° 756**, 28 de Julio de 2005; D.O. N° 198, Tomo 369, 25 de Octubre de 2005. Inició su vigencia el 1° de Mayo de 2006.

pública”²⁷, aplicable exclusivamente a los servidores públicos que laboran en el Órgano Ejecutivo. Es un documento en el que no queda clara la distinción entre los principios éticos que enuncia y los deberes de los obligados, los que no aparecen contemplados en un solo capítulo; en todo caso, no contiene ninguna obligación que no estuviera incluida previamente en otras leyes. Los encargados de dar cumplimiento a la normativa son los titulares de cada oficina pública, pero el único procedimiento que contempla es el de recepción de denuncias, que deberán hacerlas del conocimiento de los funcionarios competentes. Crea una Comisión de Ética para la Función Pública, integrada por los Secretarios Técnico y para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia y por los Ministros de Hacienda y Gobernación, con un aparato burocrático bajo sus órdenes, para formular propuestas de políticas y estrategias para prevenir el incumplimiento de los deberes éticos y admitir denuncias.

Luego se aprueba una regulación general sobre la Ética Pública la cual se encuentra regida en nuestro país por la Ley de Ética Gubernamental²⁸ (LEG), prescrita por la Asamblea Legislativa en cumplimiento del Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica, ratificado por el Decreto Legislativo N° 947, de fecha 22 de Enero de 1997; publicado en el Diario Oficial N° 31, Tomo 334, de fecha 17 de febrero de 1997; de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) ratificada por Decreto Legislativo N° 351, del 9 de Julio de 1997, y publicada en el Diario Oficial N° 31, Tomo. 334 del 17 de Agosto de 1997; Y la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) ratificada mediante Decreto Legislativo N° 325, del 20 de Junio del año 2004, publicada en el Diario Oficial N. ° 131, Tomo N. ° 364, del 14 de Julio del año

²⁷ D.E. N° 101, 25 de Octubre de 2005; D.O. N° 199, Tomo 369, 26 de Octubre de 2005

²⁸ D.L. N° 1038, 5 de Mayo de 2006; Publicado en el D. O N 90, Tomo N 371 del 18 de Mayo de 2006.

2004. La primera LEG fue emitida mediante Decreto Legislativo No. 1038 del 27 de Abril de 2006, publicada en el Diario Oficial N° 90, Tomo N° 371, del 18 de Mayo de 2006 y vigente a partir del 1 de Julio de 2006; en 2011, la Asamblea Legislativa emitió el Decreto No. 873 del 13 de Octubre de 2011; que contiene la Ley de Ética Gubernamental que derogó la Ley antes mencionada, vigente a partir del 1 de Enero de 2012²⁹.

Otra normativa emitida con gran relación a la Ética Gubernamental es la Ley de Acceso a la Información Pública, emitida mediante Decreto Legislativo N° 534, del 2 de Diciembre de 2010, Publicado en el Diario Oficial N° 70, Tomo N° 391, del 8 de Abril de 2011, con el objeto garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado.

1.8 FUNDAMENTO DOCTRINARIO NORMATIVO.

Cuando se habla de *Ética Pública* se refiere sencillamente a la ética aplicada y puesta en práctica en los asuntos de gobierno. Es una ética aplicada a los servidores públicos, es decir a personas que ocupan un cargo o empleo público de acuerdo a los títulos invocados en el artículo 2 de la Ley de Ética Gubernamental: por elección, nombramiento o contrato emanado de la autoridad competente. Dichas responsabilidades se traducen en actos concretos orientados hacia el interés común de la ciudadanía. La ética pública se refiere entonces a los actos humanos en tanto que son realizados por los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones. (*Resolución Final de fecha 13/10/2008, exp. 19-TEG-2007*).

La Ética Pública constituye un instrumento de la modernización administrativa, pues se mueve en la frontera con la Ley y el Derecho, ya que

²⁹ D.L. N° 873, 25 de Noviembre de 2011; Publicado en el D. O N 229, Tomo N 393. de fecha 7 de Diciembre de 2011.

hace referencia a valores objetivos que trascienden a la persona y que describen el comportamiento de los individuos; supone la existencia de valores que van más allá del Derecho, el cual no es suficiente para cubrir y remediar los perjuicios de los que no es conforme a los cánones de una buena administración. Así, la Ética Pública refuerza las condiciones de credibilidad en la propia Administración Pública (Rodríguez-Arana Muñoz, *La Ética en la Administración Pública*, p.17-20). (*Resolución Final de fecha 23/11/2010, exp. 16-TEG-2010*).

La Ética Pública constituye un componente esencial en la nueva dimensión de la función pública. En ese orden de ideas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece en los números 1,2 y 6 de su artículo 8 que: 1. Con objeto de combatir la corrupción cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su Ordenamiento Jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios, públicos; 2. En particular, cada Estado Parte procurara aplicar, en sus propios Ordenamientos Institucionales y Jurídicos, Códigos o Normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas; 6. Cada Estado Parte considerara la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que trasgreda los códigos o normas. (*Resolución de día veinticuatro de mayo de dos mil once Exp. 24-TEG-2010*)³⁰

La Ética pública supone la enseñanza de conocimientos que deben convertirse en un hábito para el servidor público. No se trata solo de transmitir ideas como la lealtad, el principio de igualdad, la transparencia, el uso racional

³⁰ Resolución de día veinticuatro de mayo de dos mil once Exp. 24-TEG-2010

de los recursos, la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sino más bien de hacer esas ideas efectivas en la realidad.

El profesor Rodríguez-Arana Muñoz considera que *“si a alguien se puede exigir un plus especial de calidad humana es a los funcionarios públicos, pues gozan de una serie de potestades que no tiene el sector privado; y por otra, porque la gestión de intereses colectivos es una de las actividades más importantes del horizonte profesional”*. (Rodríguez –Arana Muñoz, Jaime Principios de Ética Pública ¿Corrupción o Servicio?, pàg.85 y 86). *(Resolución pronunciada el treinta de mayo de 2011 Exp. 102-TEG-2010)*

En nuestro país la Ética Pública es un tema que ya tiene años de haber llegado pero al cual no se le ha querido dar la importancia, la conducta de los funcionarios viene a ser regulada por la Ley de Ética Gubernamental de 2006 la cual en su artículo 3 literal l) establece que: Ética Pública: *“son aquellos 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.”*

La Ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los servidores públicos están orientadas al bien común.³¹

La Ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Por tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública

³¹ **NAESSENS Hilda**, “Ética Pública y Transparencia”, *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, versión en línea*:[http: www.halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/.../AT15_Naessens.pdf](http://www.halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/.../AT15_Naessens.pdf), sitio consultado el 20 de Junio de 2012.

mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.

Las consideraciones éticas en la función pública tienen una importancia creciente pues no se puede olvidar que el oficio público supone una tarea de servicio a los demás, no un servicio personal. La ética pública, en una primera aproximación, estudia el comportamiento de los funcionarios en orden a la finalidad del servicio público que le es inherente. En virtud de ello, se considera práctica porque se ocupa fundamentalmente de la conducta libre del hombre que desempeña una función pública, proporcionándole las normas y criterios necesarios para actuar bien.³² Por ello es que una Administración Pública transparente, que promueva el bien común, brindando un servicio de calidad que favorezca el control social sus procedimientos, es el nuevo paradigma a seguir.³³

1.8.1 la Ética Gubernamental se encuentra regulada en nuestro País por las siguientes fuentes normativas:

- A) La Constitución de la República: en su artículo 1 en relación a los fines del Estado: los fines del Estado sólo pueden tener como último objetivo la realización de los fines éticos de la persona humana; por tanto, los órganos estatales no deben perder de vista que su actividad siempre debe orientarse a la realización de la persona humana, tanto en su dimensión individual como social, sin anteponer a este objetivo supremo, supuestos 'fines' de la colectividad como conjunto orgánico, o del Estado

³² **SUAREZ SEIJO Cristina:** "La Gestión Ética en la Administración Pública", versión en línea: <http://www.publicaciones.urbe.edu/index.php/cicag/.../1403>, *Venezuela*, sitio consultado el 19 de junio de 2012.

³³ **RODRIGUEZ PEREIRA MELLO Jorge,** "Ética Publica y Actividad de Control", Revista: Tribuna del Abogado (Publicación del Colegio de Abogados del Uruguay), N° 176, enero-febrero 2012.

como ente superior a aquélla, pues en este caso su actuación devendría en inconstitucional por vulnerar el artículo 1 de la Ley Primaria" (Sentencia de 19-VII-1996, Inc. 1-92, Considerando IV 4). Por otra parte, se ha *vinculado las funciones públicas con los fines del Estado*: "Funcionario público es, en sentido general, aquel que participa [en] y desempeña funciones públicas; y éstas, también en sentido genérico, son aquellas mediante las cuales el Estado realiza sus fines" (Sentencia de 4-XI-1997, Amp. 44-C-96, Considerando III 2). Por lo que las funciones públicas ayudan a realizar los fines del Estado.

- B) Ley de Ética Gubernamental: La primera LEG fue emitida mediante Decreto Legislativo No. 1038, del 27 de Abril de 2006, publicada en el Diario Oficial N° 90, Tomo N° 371 del 18 de Mayo de 2006 y vigente a partir del 1 de Julio de 2006; y la actual y nueva LEG se emitió por D.L. N° 873, del 25 de Noviembre de 2011; Publicado en el D. O N° 229, Tomo N° 393 de fecha 7 de Diciembre de 2011; y está vigente a partir del 1 de Enero de 2012.
- C) Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental: Emitido por Decreto N° 1 del Tribunal de Ética Gubernamental, y publicado en el D.O N° 109, del 12 de Junio de 2008, en cumplimiento de la letra i) del artículo 12 de la Ley de Ética Gubernamental del 2006 y publicado en el Diario Oficial N° 109, Tomo 379, del 2 de Junio de 2008.
- D) Mecanismos de Transparencia de la Administración Pública y de la Publicidad de los Actos Administrativos: Emitidos por Acuerdo N° 1 del Tribunal de Ética Gubernamental, publicado en el D.O N° 87, Tomo N° 383 del 14 de Mayo de 2009.
- E) Políticas de Uso Racional de los Recursos del Estado o del Municipio: Emitidas por Acuerdo N° 2 del Tribunal de Ética Gubernamental, publicado en el Diario Oficial Número 87, Tomo 383 del 14 de Mayo de 2009.

- F) El Reglamento “Normas Éticas de la Función Pública”: Emitido mediante D.E. N° 101, 25 de Octubre de 2005; D.O. N° 199, Tomo 369, 26 de Octubre de 2005.
- G) Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto Legislativo N° 2833 del 24 de Abril de 1959, Publicado en el Diario Oficial N° 87, Tomo N° 183, del 18 de mayo de 1959.
- H) Ley de Acceso a la Información Pública, emitida mediante Decreto Legislativo N° 534, del 2 de Diciembre de 2010, Publicado en el Diario Oficial N° 70, Tomo N° 391, del 8 de Abril de 2011,

1.9 ESTRATEGIA METODOLOGICA.

La perspectiva metodológica que se utilizó fue de carácter mixto, se emplearon métodos de análisis y síntesis, deducción e inducción, la investigación a desarrollar será de tipo descriptivo y explicativo de modo que se expondrá el desarrollo histórico del fenómeno, se analizara y estudiará de manera conjunta con los instrumentos jurídicos vigentes relacionados con el objeto de estudio los avances y limitantes de aplicación y desarrollo de la ética Pública en El Salvador, para finalmente concluir y recomendar posibles soluciones. El tipo y nivel de la investigación será explicativo del fenómeno, utilizando el tipo de investigación pura o básica; la fuente de datos será bibliográfica; Se utilizarán diversos instrumentos para recolectar los datos por medio de fichas bibliográficas y entrevistas realizadas a funcionarios Públicos. En cuanto a las técnicas de interpretación de los datos, se utilizará el método de análisis y síntesis.

CAPITULO II

ETICA Y ADMINISTRACION PÚBLICA.

2.1 ETICA.-

Del término “ética”, la etimología refiere que deriva de *êthos*, que significa que el carácter se logra mediante el hábito, pero a su vez los hábitos nacen por repetición de actos iguales.³⁴ Fagothey³⁵ precisa que *êthos* indica costumbre y se utiliza para designar el carácter del hombre.

Lo ético comprende ante todo, las disposiciones del hombre en la vida, su carácter, sus costumbres y naturalmente, también, lo moral, por lo que se podría traducir por “modo o forma de vida” en el sentido profundo de la palabra.³⁶

Según Fernando Savater: “La ética es la convicción humana de que no todo vale por igual, de que hay razones para preferir un tipo de actuación a otro”³⁷

La ética, como una rama de la filosofía, está considerada como una ciencia *normativa*, porque, se ocupa de las normas de la conducta humana, y para distinguirse de las ciencias *formales*, como las matemáticas y la lógica, y de las ciencias *empíricas*, como la química y la física. Las ciencias empíricas sociales (como la psicología, la sociología, la antropología, la historia etc.) sin embargo, chocan en algunos puntos con los intereses de la ética ya que ambas estudian la conducta humana y social, pero desde distintos puntos de

³⁴ **ARGAEZ DE LOS SANTOS, Jesús Manuel**, Artículo: “Ética y Política: Construcción de la confianza en las instituciones públicas” Parte I, de la Revista Nexo Jurídico “Locus Regit Actum”, S.F

³⁵ **FAGOTHEY**, citado Por **Ernesto NAJERA HERNANDEZ**, La Ética del Abogado en México”, Locus Regis Actum, México, Nueva época, núm. 17, Marzo de 1999.pág. 4.

³⁶ **ARGAEZ DE LOS SANTOS, Jesús Manuel**, Artículo: “Ética y Política: Construcción de la confianza en las instituciones públicas” Parte I, de la Revista Nexo Jurídico “Locus Regit Actum”, S.F, Pág. 17.

³⁷ **FERNANDO SAVATER** citado Por **Jorge Rodríguez, PEREIRA MELLO** Artículo: “Ética Pública y Actividad de Control” en Revista: Tribuna del Abogado de Enero/Febrero 2012.

vista: mientras que las primeras tratan de describir y de explicar cómo es de hecho el comportamiento humano, la ética trata más bien de razonar acerca de cómo debe ser ese comportamiento.³⁸

2.2 HISTORIA DE LA ETICA.-

Los primeros en estudiar la conducta humana fueron los griegos, quienes en el Siglo VI antes de Cristo habían reducido las especulaciones primitivas a una especie de orden o sistema y lo habían integrado en un cuerpo general de sabiduría llamado filosofía. Después del periodo de especulación sobre la estructura del universo, empezaron los días de los sofistas y de Sócrates, que dirigieron su insaciable curiosidad hacia sí mismos, hacia la vida humana y la sociedad, surgiendo así la ética.³⁹

Según Peter Singer⁴⁰ la Ética procede principalmente de los griegos y de Hobbes: *“la ética es simplemente un mecanismo de la prudencia egoísta; su mito de origen es el contrato social. El estado pre-ético es un estado de soledad y la catástrofe primitiva tuvo lugar cuando las personas comenzaron a reunirse. Tan pronto se reunieron, el conflicto fue inevitable y el estado de naturaleza fue entonces, según expresa Hobbes, “una guerra de todos contra todos” aun si, como insistió Rousseau, de hecho no habían sido hostiles unos con otros antes de chocar entre sí. La propia supervivencia, y más aún el orden social, sólo resultaron posibles mediante la formación de normas*

³⁸ JUNTA DE ANDALUCIA, “Breve Historia de la Ética y de la Teorías Políticas”, en versión electrónica disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/averroes/ies.../HISTORIAETICA.pdf>, sitio consultado el 16 de Junio de 2012.

³⁹ NÁJERA HERNÁNDEZ, Ernesto, “La Ética del Abogado en México”, Locus Regis Actum, México, Nueva época, núm. 17, Marzo de 1999, Pág. 140.

⁴⁰ SINGER, Peter, “Compendio de Ética”, Alianza Editorial, Madrid, 1995. Págs. 29-41.

estipuladas mediante un trato a regañadientes (por supuesto este relato solía considerarse algo simbólico, y no una historia real)."

Normalmente todos los libros de ética y moral empiezan hablando de los "Griegos". Tienen razón. Los griegos fueron el primer pueblo que desarrolló una reflexión sistemática sobre la mayoría de las cosas que abarcaba su experiencia. Pero eso no indica que el hombre no se haya preocupado de su conducta en épocas anteriores.

Hasta la llegada de los griegos, los problemas teóricos eran resueltos a través de una orientación mítica. Los dioses dieron una "razonable" respuesta a problemas muy básicos y por lo tanto muy acuciantes. Había que explicar cosas como la muerte, la enfermedad, el trabajo, el sexo, la comida, las relaciones de obediencia, etc., etc. La humanidad recurrió a seres extraordinarios que se situaban en una supra naturaleza, dotados de enorme poder, y artífices del orden que detectaban en su entorno. Pero existían los problemas prácticos también. El hombre se preguntó desde el principio qué debía hacer y qué no debía hacer. En ese sentido el problema moral ha existido siempre.

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

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

- Período Antropológico; Este periodo se diferencia del anterior por que el objeto de su atención y reflexión no era la naturaleza o (cosmos) sino la sociedad, el hombre. Se pasa de una etapa cosmológica a otra antropológica; en la cual se encuentran las siguientes escuelas filosóficas:

2.2.1 Escuela Sofista.

Desarrollaron su actividad durante la segunda mitad del siglo V; las causas del interés antropológico de los sofistas fueron principalmente dos, la primera las contradicciones en que habían entrado los filósofos anteriores, físicos o cosmólogos, en sus diversos sistemas, ello engendro cierto escepticismo acerca de la posibilidad de conocer la naturaleza; como segunda causa el establecimiento de la democracia en Atenas con sus asambleas y sus juicios por jurados, que hacían muy valioso el saber hablar en público, el persuadir, el convencer mediante la retórica.⁴¹

2.2.2 Ética de Sócrates.

Sócrates (470 – 399 a.C.) ha pasado a la historia como un modelo de hombre íntegro que prefirió morir antes que renunciar a sus ideas. Atenas le condenó a muerte injustamente y él aceptó la sentencia con la conciencia clara de su inocencia. Prefirió dar la vida como ejemplo de sometimiento a las leyes antes que huir de la justicia o abdicar de su pensamiento. Sus amigos le facilitaron la huida pero él rehusó y aceptó la muerte sin miedo.

En la *Apología de Sócrates*, su discípulo Platón relata el caso y la defensa que su maestro hizo de sí mismo. Sócrates creía en la inmortalidad del alma

⁴¹ **CASAUBON, Juan Alfredo**, "Historia de la filosofía", 1° Edición. Abeledo Perrot, Argentina 2004, p.24.

y por eso no le importó dejar esta vida dando muestra a sus discípulos de entereza moral. La historia, con muy pocas excepciones, ha juzgado muy negativamente a los sofistas y encumbrado a Sócrates.

En el fondo, su condena a muerte se debió al enfrentamiento doctrinal que mantuvo con los sofistas que no soportaban oír a Sócrates rebatiéndoles en el punto más vital de su pensamiento. La controversia consiste en la búsqueda de la objetividad socrática frente a la subjetividad y relativismo sofista. Dicho de otro modo, los sofistas pensaban que la ley la hacen, caprichosamente, los hombres que ostentan el poder sin más referencias y, en cambio Sócrates partía de la existencia de una ley natural que puede y debe ser alcanzada racionalmente por cualquiera que haga el esfuerzo necesario que todo trabajo intelectual conlleva.

Los sofistas enseñan la retórica y elocuencia necesarias para convencer, no de la verdad en la que no creen, sino de lo que más convenga en cada momento. Sócrates quería enseñar la verdad.

Por lo que se sabe, Sócrates no dejó nada escrito. Lo que se conoce de este autor se lo debemos casi todo a su discípulo Platón, y alguna referencia en los escritos de Aristóteles. Las obras de Platón son diálogos entre varios interlocutores entre los que destaca Sócrates que lleva siempre el peso de los argumentos, y la conclusión de los mismos. Podría pensarse que esto es debido simplemente a un mero homenaje del discípulo hacia su maestro, pero puede aventurarse la hipótesis de que esto se corresponde con el reconocimiento de su pensamiento, que es fiel al de su maestro. Nunca sabremos completamente qué es lo propio de uno y del otro y, sin embargo podemos establecer que el intelectualismo ético es socrático y que Platón lo asumió enteramente.

El *intelectualismo ético* consiste en la convicción de que para *hacer el bien* hay que saber *lo que éste es*. Según esta teoría ética, el que sabe lo que es el bien, lo hace necesariamente. Y al revés, si no se hace el bien es que no se percibe con rotundidad lo que significa, es decir, no se hace uno cargo de lo que el bien supone. Los que discuten este principio aducen que, en la práctica los hombres, aún sabiendo lo que se tiene que hacer sin embargo, no es hecho, y coligen de ahí que por eso somos libres, y que en eso consiste la libertad. La cuestión no es sencilla. Da la impresión de que la historia se desarrolla inconscientemente contando con ese intelectualismo ético, cuando tanto se han esforzado los hombres en la educación de las generaciones, una tras otra.

Los Ministerios de Educación de todos los países buscan la mejora en la enseñanza confiando en que si los niños y jóvenes aprenden más, serán mejores y la sociedad avanzará en todos los sentidos. Cuestión distinta será el contenido de los conocimientos más convenientes, pero todos parecen estar de acuerdo en que saber más es condición necesaria para ser mejores. Por vía negativa y con otro ejemplo se puede llegar a la misma conclusión: en los establecimientos penitenciarios se busca que los internos se formen, adquieran conocimientos prácticos y se eduquen en valores para que no vuelvan a delinquir, es decir, para que sean mejores. Y también por vía estadística se puede comprobar que entre los internos de las cárceles abundan los que poseen una educación deficiente o muy escasa.

Así pues, la conclusión lógica del intelectualismo ético es que los ignorantes hacen el mal, porque no saben lo que es bueno. Y la propuesta social que pretenden es mejorar el conocimiento a través de la mejora en la calidad de la educación, manteniendo que así mejora la sociedad necesariamente, porque solo el conocimiento podrá eliminar la ignorancia.

2.2.3 Ética de Platón.

El pensamiento ético de Platón (427 – 347 a.C.) como es comprensible, se deduce de su antropología, es decir, de su concepción del hombre. Pero no tenemos ninguna obra de Platón que trate selectivamente de este tema. Su ética la hemos de entresacar de su filosofía que por lo demás está repartida de forma no sistemática en sus escritos. Sus diálogos abordan diversos temas en forma literaria, pero no es difícil apreciar el fondo de su pensamiento. Ha quedado para los estudiosos de la filosofía elaborar la sistematización de sus ideas.

Para el filósofo griego el hombre está compuesto de dos sustancias, el cuerpo y el alma. Esas dos sustancias son tan distintas como la materia y el espíritu y lo insólito es que estén unidas siendo de naturaleza tan diferente. De la misma forma que el agua y el fuego no se pueden combinar por su distinta naturaleza, asimismo el cuerpo y el alma son irreconciliables. O bien el cuerpo manda y entonces ahoga el espíritu, o bien, mandará el espíritu y entonces deberá someter al cuerpo como un jinete ha de sujetar a su caballo, como sugiere el *mito del auriga*⁴². Para Platón, el cuerpo es la cárcel del alma, pero ésta es espiritual e inmortal y, por el contrario, el cuerpo material y compuesto. La muerte es claramente la escisión de ambas sustancias y, mientras que el cuerpo se descompone al separarse, el alma escapa hacia otra vida superior. También en esto Platón parece seguir a su maestro Sócrates. La vida moral así entendida consistirá en el trabajo del hombre por liberarse de la esclavitud material del cuerpo y ascender, con la sola inteligencia, al mundo de las Ideas, mundo espiritual que le es familiar al

⁴² El auriga es el conductor de un carro con dos caballos que ha de saber sacarle el partido que posee cada uno. Esos caballos simbolizan, uno el cuerpo y otro el alma.

alma. De esta forma, el ateniense se declara contrario al hedonismo⁴³ porque supone que dar satisfacciones al cuerpo y sus pasiones impide al alma elevarse hacia lo que le es propio, el mundo eidético o de las Ideas. La virtud se entiende así como purificación, como combate del alma contra el cuerpo, combate de lo espiritual que debe imponerse a lo material. El alma desea la verdad que no se encuentra en el sujeto sino más allá, en el mundo de las Ideas, pero el cuerpo tiene unas necesidades materiales inevitables que ha de satisfacer. De esta manera para Platón la falta de virtud se puede identificar con la ignorancia.

Platón sostenía que la justicia es la parte esencial del bienestar. El hombre injusto manifiesta una discordia entre los elementos que componen su alma que lo hace impotente para obrar y sus acciones hacia los demás son fuente de disensiones, odios y luchas; la disposición injusta de algunos hombres impide que actúen en común con otros hombres, por lo que el hombre al que mueve un alma injusta es incapaz de ser feliz.⁴⁴

2.2.4 Ética de Aristóteles.

Discípulo de Platón, Aristóteles (384 – 322 a.C.) se aparta un tanto del maestro en su filosofía, pero su ética se basa asimismo en las virtudes. La ética de Aristóteles es llamada también de noción del soberano bien, para quien toda actividad humana tiene un fin; para Aristóteles la justicia es la virtud más alta, la virtud perfecta.⁴⁵ La obra principal en la que desarrolla su pensamiento moral es la *Ética a Nicómaco* que dedica precisamente a su hijo, que así se llamaba. La ética de Aristóteles suele reconocerse como una ética *eudaimonista*. *Eudaimonía* es una palabra griega que puede traducirse

⁴³ El hedonismo consiste en afirmar que “bueno” es lo que da placer y “malo” lo que produce dolor.

⁴⁴ JULIAN María, “Historia de la Filosofía”, primera edición, editorial Ártica, 1962, p. 98.

⁴⁵ ARISTOTELES, “Ética Nicomaquea”, primera edición, edit Cumbre, Argentina 1977, p. 17.

por felicidad pero el significado etimológico es un tanto distinto: la partícula “*eu*” significa en griego “*bueno*” y “*daimon*” demonio. No obstante, el uso que se hace de *demonio* no es de la encarnación espiritual del mal, sino que más bien debe ser traducido por ángel. Tener buen ángel es ser feliz entendiendo por felicidad un estado extremadamente difícil de lograr, algo que no consiste en ser medio para otra cosa, sino que precisamente es *fin*. Y el fin es el bien, que es lo que todos quieren conseguir. El fin último del hombre es desde luego, el bien, la felicidad. Teóricamente cuando se logra la felicidad ya no se quiere nada más y, en cambio, Aristóteles percibe con claridad que la mayoría de los bienes que suelen perseguirse, siempre se pretenden como medios para conseguir algo que se valora todavía más. Si, por ejemplo, decimos que queremos terminar los estudios y con eso seremos felices, probablemente no estamos siendo sinceros porque una vez lograda esa meta, en seguida queremos otra, como por ejemplo lograr un buen trabajo, y luego otra más, como por ejemplo casarse. Al final de esa larga cadena está la consabida felicidad, el fin último del hombre.

El hombre es un ser eternamente insatisfecho y sus deseos tantas veces mayores que sus posibilidades. Para Aristóteles, la ética es una reflexión práctica encaminada a la acción. Pero para cada ser debe desarrollar los actos que le hagan cumplir lo que le es propio, *según su naturaleza*. La naturaleza de los peces, por ejemplo, les permite a la vez que les obliga, a nadar y a vivir en el elemento líquido que le es propio. Si los apartas de su lugar natural, mueren. De la misma manera, el hombre posee una naturaleza exclusiva y sus acciones deben ser fieles a ella. Pero, nadie discute que lo más propio del hombre es su racionalidad, luego su conducta más genuina será pensar. De esta forma, el autor griego postula la necesidad que el hombre tiene de pensar antes de hacer, y a eso le llamará *fronesis*, prudencia, y consecuentemente, eso es lo que tiene que hacerle feliz. Actuar

prudentemente llevará pues a la felicidad. Desde luego, también percibe Aristóteles que el hombre no es sólo entendimiento pues posee un cuerpo material. De ahí que postule asimismo otras virtudes menores, propias del cuerpo, que no hay que despreciar.

Aristóteles está de acuerdo con Platón en señalar a la prudencia como la virtud fundamental. La prudencia es una virtud intelectual que señala siempre con suficiente precisión lo que debe hacerse y marca convenientemente el punto medio entre el exceso y el defecto del resto de las virtudes. Le llama asimismo virtud dianoética porque entiende que la prudencia es la expresión de la racionalidad práctica. A las demás virtudes les llamará virtudes éticas o morales y en todas se destaca el hecho de ser hábitos, lo cual quiere decir que no basta realizar actos valiosos pero aislados, sino que hay que lograr la costumbre de hacer el bien continuamente. De ese modo, el hombre virtuoso es feliz porque se sabe dominador de sí mismo.

2.2.5 Ética Cristiana y Medieval.

Dice José Ramón Ayllón en su *Introducción a la Ética* que: “*El cristianismo no es una ética, pero la revolución religiosa que origina tiene, como gran efecto secundario una extraordinaria revolución ética*”.⁴⁶ La ética cristiana supone, en efecto, mucho más que unos principios o reglas sobre la conducta humana. El cristiano debe saber que la ética que debe practicar consiste en imitar a una persona, a Jesucristo, que dio la vida por amor de los hombres. Ese Amor no tiene medida, es un amor desmedido hacia cada uno de los hombres. Pero ante la dificultad o más bien imposibilidad de lograrlo se alza la promesa del mismo Redentor que asegura que lo que *es imposible a los*

⁴⁶ **AYLLÓN José Ramón.** “Introducción a la Ética”. Capítulo. 6 Version on-line. <https://sites.google.com/site/eticacivica4oeso/ud-4-historia-de-la-etica-filosofia-antigua-y-medieval>, citado el 17 de junio de 2012.

hombres es posible para Dios. En otras palabras, que el cristiano ha de contar con la gracia, con el favor de Dios sin el cual *no podemos hacer nada.* La ética cristiana puede resumirse en el Sermón de la Montaña, lo cual hace ver que no se trata de una ética de mínimos sino de máximos. La propuesta que Jesucristo hace a sus discípulos en el Sermón de la Montaña es verdaderamente exigente, por no decir, utópica. Lo que se le pide al cristiano es superior a sus posibilidades, por eso se requiere el auxilio del mismo Dios, de su gracia. Dios ayuda al cristiano.

El cristiano puede contar con el favor de Dios, con su auxilio para vivir con la exigencia sublime de superar el egoísmo. Por ejemplo, el mandamiento nuevo del amor, es modelo del empeño que debe seguir un cristiano: *Amaos unos a otros como Yo os he amado.* Claramente ello implica dar la vida, o por lo menos estar dispuesto como Jesucristo que afirma que *nadie tiene amor más grande que el que da la vida por sus amigos.* Y para eso hay una condición indispensable que el mismo Jesucristo enseña: *negarse a uno mismo* porque, en efecto, si hay que seguir al Salvador y tomar la Cruz, eso no puede hacerse con facilidad. Es imprescindible acabar con el egoísmo. Ya avisa el nazareno: *porque el que quiera salvar su vida, la perderá, y el que la pierda por Mí y por el evangelio, la salvará.*

Hay una cuestión añadida que necesariamente hay que indicar: así como los filósofos han aportado sus teorías tratando de aportar su granito de arena en la búsqueda de la verdad, el cristianismo, o mejor, el mismo Jesucristo sostiene que *Él es la Verdad, además de Camino y Vida*⁴⁷. Ningún filósofo se ha atrevido jamás a decir algo así y de forma tan tajante. Una de dos: o Jesucristo es verdaderamente el Hijo de Dios y por tanto capaz de hacer

⁴⁷ **SANTA BIBLIA**, Evangelio de San Juan, versión reina Valera, editorial sociedad bíblica unida, 1960, capítulo 16, libre 6.

semejante afirmación, o no lo es ¿y entonces?, pero Jesucristo no es sólo portador de ideas atractivas, Jesucristo “*encarnó*” esas ideas y por eso tuvo y sigue teniendo sus testigos.

La palabra “mártir” significa precisamente testigo. Los mártires fueron capaces de afrontar la muerte violenta, como el mismo Jesucristo, porque fueron testigos de sus enseñanzas, pero sobretodo de su vida, muerte y de la resurrección sin la cual, nada tendría sentido. La fragilidad de tantas propuestas filosóficas se cambia en el cristianismo por la seguridad de la fe. Además de los motivos clásicos de credibilidad, la fe es razonable también porque a tal Testigo se le puede y debe seguir. Pero para eso, esa fe ha de estar acompañada de unas obras coherentes con ella, es decir, una respuesta ética. Repetimos, el cristiano no se enfrenta él solo ante el problema ético. Jesucristo va Él mismo por delante, le acompaña porque no sólo es *Verdad*, sino *Camino* moral, y *Vida* de gracia.

Por otra parte, los diez mandamientos de la antigua ley mosaica se resumen en la novedad evangélica en dos reglas básicas que no son propiamente obligaciones onerosas sino compromisos de amor: “*ama a Dios sobre todas las cosas y al prójimo como a tí mismo*”. Precisamente San Agustín llegará a describir la libertad del cristiano con una sencilla propuesta ética: *ama y haz lo que quieras*. Y es que el que ama, hace el bien necesariamente y lo hace libremente. Los autores medievales que reflexionaron más sobre la teología cristiana y le dotaron de una base filosófica fueron probablemente San Agustín (354- 430) y Santo Tomás de Aquino (1224- 1274). San Agustín en el siglo IV contó con el platonismo tomado de un autor llamado *Plotino*. Santo Tomás, conocedor del platonismo, tiene noticias sin embargo de Aristóteles a través de los árabes afincados en la península ibérica. No obstante, al sospechar que el Aristóteles que le llegaba por esa vía pudiera estar mal

traducido o interpretado buscó a un compañero dominico que le tradujera directamente del griego al latín las obras del estagirita.

Las Confesiones, y *La Ciudad de Dios* de San Agustín, fueron dos obras que influyeron muy positivamente en el pensamiento posterior. En la primera, San Agustín relata su camino de conversión desde el paganismo y maniqueísmo⁴⁸ y reflexiona sobre algunas teorías filosóficas de su tiempo. La ética que se trasluce en esta obra autobiográfica es muy personal. Parte de que Dios ilumina la conciencia de todos los hombres para que estos le reconozcan en su interior: *Tú me buscabas fuera, y Yo estaba dentro de Ti.*⁴⁹ Y otra cita célebre: *Nos has hecho Señor para Ti y nuestro corazón está inquieto hasta descansar en Ti.*⁵⁰ Así pues, San Agustín comprende que las buenas acciones que el hombre está capacitado para llevar a cabo, en realidad están sugeridas por Dios mismo, que le ilumina desde el interior. Pero hay que seguir esas indicaciones. El hombre es libre de seguirlas o no, y de esta manera es capaz de lo mejor y de lo peor.

El problema del mal es abordado por San Agustín de forma magistral, considerado padre y doctor de la iglesia, siendo uno de los doctores más reconocidos de la iglesia latina, llamado “doctor de la gracia” . El mal no tiene entidad; es negatividad, ausencia de bien. De alguna forma el mal está emparentado con la nada, pero la nada no es y por lo tanto el mal, este reside en un bien mayor, igual que la enfermedad (mal) reside en un ser humano (bueno). El enfermo es un ser humano al que le falta la salud pero sigue poseyendo otras muchas cualidades. Y el mal físico no es el peor, para San Agustín puesto que el pecado, mal moral, es la verdadera ignominia y la

⁴⁸ Teoría filosófica según la cual el bien y el mal son debidos a dos principios divinos, el dios del Bien y el dios del Mal en lucha constante.

⁴⁹ **SAN AGUSTÍN.** “Las Confesiones”. Libro 1º. Capitulo.1 decima edición, Madrid, Pag.3.

⁵⁰ **SAN AGUSTÍN.** Op. Cit. Libro 1º. Capitulo. 1. Pág. 7

causa de los mayores desastres de la humanidad. Pero San Agustín supera el problema por elevación. El “*Ama y haz lo que quieras*” es una propuesta tan sencilla, como clara y exigente. En el amor se resume la vida ética cristiana. Sabe muy bien San Agustín que el que ama ya hace después todo lo que tiene que hacer y mucho más, porque el amor no se contenta con cumplir. Es *excesivo* y gratuito por sí mismo.

La *Suma Teológica* es el resumen de doctrina católica que Santo Tomás legó a la posteridad y constituye, todavía hoy, una obra de referencia en muchos puntos, tanto de teología dogmática como moral, y siempre de obligada consulta. Distingue entre la moral individual de la moral social. La primera regula la conducta de cada individuo a cuya perfección espiritual tiende, en cambio la segunda ordena el comportamiento colectivo y en particular el que relaciona con la familia y el Estado. Habla de moral política y moral doméstica ya que él entiende que familia y Estado no son meras sumas de individuos sino grupos dotados de vida propia. Aquí prevalece la idea del bien supremo. Para el realismo en cambio, el bien moral es el bien ontológico, es el imperativo ético, es la voz del ser manifestada a través de la razón.

La naturaleza humana siempre supone una mínima y elemental conciencia moral esa conciencia que la escolástica llamó *sindéresis*. Santo Tomás nos dice que todos los actos virtuosos pertenecen a la ley de la naturaleza. El derecho natural es una parte que vincula las situaciones co - existenciales del hombre desde el punto de vista de la justicia, es una parte de la ley natural.⁵¹

⁵¹ **PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES**, “La Ética, la Corrupción y la Función Pública: Tres Elementos Claves en los Aspectos de Integración”, Republica de Argentina, en [http: www.juscorrientes.gov.ar/informacion/publicaciones/docs/laetica.pdf](http://www.juscorrientes.gov.ar/informacion/publicaciones/docs/laetica.pdf), sitio consultado el 17 de julio de 2012.

El cristiano debe contar con la ayuda de Dios que recibe a través de la gracia. Esa gracia le viene por el canal de los sacramentos y la oración y requiere verse acompañada por la acción libre del sujeto. Esa gracia, más la correspondencia a dicha gracia que es la lucha ascética cristiana, hace al hombre santo, es decir, sagrado, escogido por Dios como colaborador libre de la redención de todos los hombres. Dios llama a todos sus hijos a seguir sus pasos mediante la fe, y las obras que confirmen dicha fe.

2.2.6 Ética Moderna.

Ya en el S. XVIII Kant, quien fue uno de los filósofos más importantes de la historia de la humanidad y al mismo tiempo, representante del siglo de las luces, también conocido como la ilustración, para Kant la ética debe basarse en la razón, en la cual debe confiarse radicalmente.⁵² Entiende que el contenido de la ética es algo inmaterial la libertad esencial del hombre, un poder ser, una perenne facultad del hombre para determinarse a sí mismo. Distingue libertad cosmológica y libertad práctica, que es formal frente a lo material. Sostiene que el imperativo categórico es válido a priori apareciendo sólo como un postulado de la razón práctica, no como algo trascendente. Por supuesto que hay teorías que niegan a la ética, como el positivismo lógico, que comprende a la filosofía analítica (a ver Hume y Wittgenstein).

En estas posiciones todo queda reducido a una teoría y lógica de la ciencia pura. Entienden que los juicios de valor y ética son productos irracionales. Wittgenstein niega que en el mundo haya valor alguno. Alf Ross al desarrollar los principios del positivismo lógico al campo jurídico, entiende que de las ramas tradicionales de la filosofía del derecho solo queda la

⁵² **GARCÍA MORENTE Manuel**, "La Filosofía de Kant una introducción a la filosofía," Ediciones cristiandad, 2004, p. 24

analítica. Pero nosotros no compartimos estas posiciones. Giorgio Del Vecchio⁵³ nos recuerda que el principio ético se traduce en un doble orden de valoraciones, porque los actos que se trata de valorar pueden considerarse bajos dos aspectos. En relación al sujeto mismo que las realiza y en relación a otros sujetos.

En el primer caso se desarrolla dentro del campo subjetivo, el principio ético aplicado en tal forma establece un orden de necesidades positivas y negativas que es cabalmente el deber (moral). La antítesis se da entre lo que se debe hacer y lo que no se debe hacer siempre dentro del sujeto mismo.

En el segundo caso se establece una consideración objetiva del obrar y en correspondencia, con los términos cambiados de la relación varía también la forma de las normas de conducta. La relación de la compatibilidad entre acto y acto se dibuja con perfiles distintos, a la acción ya no sólo se opone la omisión (por el mismo sujeto) sino el impedimento (por parte de los otros). El principio ético se transforma en una coordinación objetiva del obrar y entramos al campo del Derecho.

Sin perjuicio de reconocer el valor de la obra de Nietzsche, Scheller y Hartmann con su contribución a la ética naturalista fundada en los valores vitales o de la ética material o axiológica. El entendimiento de la moral por la objetividad del valor, oponiendo el apriorismo racional Kantiano el apriorismo intuitivo de tipo emocional, pero eliminando el aspecto subjetivo No vamos a detenernos, pues no es el objeto de este trabajo el estudio histórico del pensamiento filosófico, sino el de recordar brevemente la trascendencia que dieron a su tratamiento en los grandes pensadores.

⁵³ **DEL VECHHIO, Giorgio**, "Filosofía del Derecho" Ed. Bosch, Barcelona, 1953.Pag. 43

En una síntesis comprensiva Olgiatti, citado por Vigo, afirma que “el problema de la ética en la filosofía del ser es el siguiente: *omnia per rationem rectificare*, es decir actuar de tal modo que toda la actividad humana se desenvuelva de acuerdo con la racionalidad y las leyes del ser.

Vigo habla de cuatro bios, el bios - justo, el bios - utilitario, el bios - legista y el bios - prudente, que abarcan los aspectos de la conducta ética.

Inserta la ética dentro del conocimiento de las conductas humanas, en un primer momento se la integró como una materia de tratamiento obligatorio, como un elemento esencial para el ejercicio de cualquier ciencia, entre ellas el derecho, situación que con el transcurrir del tiempo se fue modificando hasta llegar a su supresión en muchas carreras y planes de estudios, (por ello y con razón muchos abogan por que se la incluya, sobre todo en los Programas de Estudios de los funcionarios públicos).⁵⁴

2.3 ADMINISTRACION PÚBLICA:

2.3.1 Estado.

Según Manuel María Díez, el Estado es un ente orgánico, unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación⁵⁵, que detenta el ejercicio del poder.⁵⁶

Cuando el Estado está, una vez debidamente organizado, de acuerdo con las reglas dadas por el Derecho Constitucional, se hace necesaria, la

⁵⁴ **RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime.** “Principios de Ética Pública. ¿Corrupción o Servicio?”. Editorial Monte corvo. Madrid. 1.992.-

⁵⁵ Una entidad legal separada que tiene privilegios y obligaciones diferentes a la de sus miembros.

⁵⁶ **DIEZ Manuel María** “ Manual de Derecho Administrativo”, Tomo I, S. E, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1980, Pág. 9

adopción de normas especiales, referentes al funcionamiento de los órganos estatales que tengan a su cargo la gestión de los intereses públicos.⁵⁷

El conjunto de estas reglas constituye, de una manera general, la materia del Derecho Administrativo, el cual ha sido definido como, la rama de la ciencia del derecho que estudia el complejo de principios y normas de Derecho Público Interno, que regulan la organización, la actividad de la administración pública y su control⁵⁸. Podemos Comprender que la palabra administración, se usan como sinónimo de Estado; quiere ello decir que el Derecho Administrativo presupone necesariamente, que uno de los sujetos de la relación jurídica naciente, con motivo de la actividad de la administración, es el Estado; y el otro sujeto se denomina particular o administrado.

La administración no es más que un producto del genio organizativo del hombre, de su dimensión social, es así que la Administración y el Derecho Administrativo tengan un énfasis socializador, que pretende disciplinar a los individuos, y establecer entre ellos una cierta solidaridad para satisfacer los intereses del grupo en cuanto tal.⁵⁹

2.3.2 Origen, Concepto y Alcancé del Término.

Uno de los aspectos primordiales para poder comprender la Administración Pública es conocer en primer plano cuál es su origen, como se conceptualiza

⁵⁷ **FARRES GARAGNARO Juan** "El Estado y La Administración Pública"; disponible en versión on line: <http://www.fcecon.unr.edu.ar/>. Sitio consultado el 27 de Junio del 2012

⁵⁸ **DIEZ Manuel María** "Manual de Derecho Administrativo" Tomo I, S.E, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires Argentina 1980, pág. 46.

⁵⁹ **RAMÓN MARTIN Mateo** "Manual de Derecho Administrativo", 24 Edición, Editorial Aranzadi S.A, Navarra, S.F. pág. 21

y cuáles son los alcances que comprende dicho termino. La idea de la administración se remite a la gestión y manejo consecuente de unos determinados medios; estos medios pueden ser utilizados por un sujeto que directamente los orienta en su propio interés, es decir organiza y liga las cosas de tal modo que correspondan a un mismo sistema, mandar hacer funcionar al personal, coordinar, procurar que no se pierdan los esfuerzos realizados, para lograr determinados propósitos y verificar si se han llevado, de acuerdo a las órdenes dadas. Todos estos factores suponen movimientos, actividad que en la administración están subordinadas a un servicio que es su fin. La palabra servicio nos comienza a aclarar el concepto al que pretendemos llegar, así, esa actividad humana subordinada a un servicio nos lleva a definir la administración de acuerdo con la etimología del vocablo; la palabra “*administrar*” proviene del latín “*ad-ministrare*”, “*ad*” y “*ministrare*” que significa “servir”, “cuidar”, o bien la contradicción .⁶⁰ *Ad –manus- trahere*, “traer a mano”, “manejar”, lo que alude a una gestión.

En términos comunes, Administración es la gestión de asuntos e intereses; es una actividad teleológica para alcanzar fines humanos. En el diccionario de la Lengua Española administrar equivale a: gobernar, regir o cuidar.

En si la Administración Pública es definida según Manuel María Diez “como un término de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado”.⁶¹ Según Manuel María Diez, la administración pública es un conjunto de instituciones, entes públicos que realizaran una actividad administrativa, o una serie de diligencia para el Estado.

⁶⁰ **TORO OLIVERA Jorge** “Manual de Derecho Administrativo”, 7° Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pag.20

⁶¹ **DIEZ, Manuel María** “Manual de Derecho Administrativo”. Tomo II, S.E, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires Argentina, pág. 47.

La administración pública tiene una misión global: el atendimento de las necesidades existenciales comunitariamente sentidas por el grupo en cuanto tal, de las funciones que resultan imprescindible para que pueda subsistir, desenvolverse y prosperar.

No obstante, el concepto de Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista. Desde un *punto de vista formal* y desde un *punto de vista material*. Administración Pública en sentido Formal, se entiende a la entidad que administra, es decir, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

Administración Pública, desde un *punto de vista material*, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.⁶² También se puede entender como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público, entendido este último como las expectativas de la colectividad.

2.4 HISTORIA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

En todo Tiempo que haya Existido una organización de hombre, y en donde se haya hecho una obra que necesite un trabajo organizado de varias personas ha existido una administración; porque no ha existido organización alguna que no posea una autoridad de cualquier clase; las diversas

⁶² **TORO OLIVERA Jorge**, "Manual de Derecho Administrativo", 7° Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 21-29

investigaciones que se han realizado, en diversos pueblos de la antigüedad han demostrado, la existencia de la administración y sus análogos Problemas. El servidor público constituye una creación social, que emerge junto con el Estado moderno. Sin embargo, sus ancestros, los servidores de la administración pública precedente, constituyeron congregaciones sociales altamente desarrolladas: algunas siguieron una carrera, otras disfrutaron de estabilidad y formación que hoy podríamos llamar "profesional", y unos más sufrieron del sistema de méritos con sus exámenes y oposiciones. Aunque en términos *weberianos* no constituyeron propiamente una burocracia, fueron servidores cuyos rasgos distintivos constituyeron la semilla del moderno servidor público.⁶³

Se ha dicho que la formación del alma nacional de cada pueblo está en función del conocimiento de su historia, por tal razón es necesario asentar algunos antecedentes y la evolución de las instituciones administrativas que se han venido desarrollando a través de los tiempos por fenómenos, sociales, económicos, culturales, políticos e internacionales debido a las necesidades de cada pueblo. Dentro de los primeros inicios de la aparición de la administración pública tenemos:

2.4.1 EDAD ANTIGUA:

2.4.1.1 Sumerios:⁶⁴

Las ciudades sumerias forman comunidades independientes organizadas como pequeñas ciudades-Estado. En el centro de cada Estado se

⁶³ **GUERRERO ORNAR**, "El Funcionario, el Diplomático y el Juez", México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Plaza y Valdés, 1999, p. 73.

⁶⁴ **SANCHEZ GONZALES, José Juan**, "La Administración Pública como Ciencia," primera edición, editorial plaza y Valdez, México D.F, 2001. Pág.

encontraba el templo desde el cual se administraba la hacienda principal, bajo la dirección del patesí⁶⁵, que como príncipe y sacerdote asociado, realizaba la voluntad del Dios al que estaban dedicadas la ciudad y la tierra. El cultivo lo realizaban los siervos y parcelarios, que junto con los sirvientes del templo constituían prácticamente toda la población. El gobierno de la ciudad tenía la forma de una corporación, bajo el patesí, con una serie de Dioses menores o sirvientes divinos que actuaban como supervisores.

A partir de entonces, se establece una clase de funcionarios profesionales. Ya existía una sociedad comercial, un sistema contable, medidas uniformes, un sistema de cheques bancarios y probablemente la primera burguesía en el mundo.

Esta clase sería apoyada con un servicio público remunerado, por lo que los patesí serían suplantados por funcionarios reales y el gobierno pasó hacer secularizado.

2.4.1.2. Hititas:

En el segundo milenio a.C., ya existían reyes hititas que ejercían las facultades normales de la dignidad real como comandante supremo del ejército, autoridad judicial mayor y jefe sacerdotal. Eran la cabeza máxima responsable del Estado; aunque delegaban sus deberes judiciales a subordinados, debían conservar el control directo de sus funciones militares y religiosas. Los hititas eran un pueblo guerrero que requería de una administración militar centralizada y fuerte, para continuar con las conquistas de otros pueblos.

⁶⁵ Patesí o ensi fue el título que se les atribuía a los gobernantes de las antiguas Ciudades-Estado Sumerias.

El gobierno en las localidades hititas seguía estando sujeto a un consejo de ancianos del pueblo, institución antigua que había pasado al control de los gobernadores provinciales designados de manera centralizada.

Los territorios recién conquistados, a nombre del rey, eran encomendados para su gestión a sus propios hijos. Sus facultades incluían dispensar la justicia, nombrar sacerdotes y supervisar los asuntos religiosos, así como la construcción de obras públicas. La descentralización política implicaba una clara descentralización administrativa entre los hititas.

2.4.1.3 Asirios, Caldeos, Persas.

Asirios: El Estado asirio era una máquina militar extensa administrada en forma centralizada por la oficina de negocios del rey. Los asirios realizaron una contribución importante al mostrar cómo con buenas comunicaciones podían unificarse pueblos establecidos en un área extensa, aunque con ciertas limitaciones. Pero se mantuvo un control riguroso y estricto en los asuntos internos; por ejemplo, leyes sobre la severa supervisión del Estado sobre la propiedad y el matrimonio. El ejército era mantenido a expensas de la producción y llegó a depender del reclutamiento a través de exacciones extranjeras. Una gran maquinaria guerrera requería de una maquinaria administrativa que les permitiera continuar incrementando su poderío militar.

Los caldeos utilizaron métodos administrativos antiguos, ya que sus escribanos empleaban un viejo estilo de escritura y anticuadas formas de expresión oral. Sin embargo, con sus escritos pueden descubrirse las formas de organización político-administrativa que les permitieron prevalecer como civilización en la historia antigua.

Persas: Alrededor del siglo VI a.C; Ciro, el príncipe de una pequeña tribu persa, derrotó a los medos mediante una hazaña militar y tendió los cimientos del vasto Imperio que se extendería hasta el Mediterráneo y las orillas del Mar Negro. No obstante, Ciro no sólo fue un genio militar, sino también tenía enormes aptitudes para la administración y en tanto que el elemento militar siguió siendo la parte fundamental del poder del Estado, la alianza de las provincias se obtuvo a través de un tratamiento justo. La administración pública en Persia no se encargaba solamente del servicio del Estado: estaba comprometida en el éxito de la economía nacional, sin olvidarse además de las necesidades de los trabajadores. Muchas de las modernas especies de tributación parece que habían sido impuestas ya en bienes y rebaños, tierras, comercio e incluso en ventas.

2.4.2 GRANDES IMPERIOS:⁶⁶

La administración pública durante la edificación de los grandes imperios fue esencial para lograr sus conquistas, conservar su poderío, aumentar sus riquezas y centralizar los asuntos de gobierno. Detrás de cada imperio hay una compleja administración pública que permite al monarca consolidar la unidad imperial, centralizar el mando en la toma de decisiones y el desarrollo en los primeros servicios sociales a la comunidad que se convierten en parte regular de su reinado. Por su importancia, destacan los imperios de Egipto, Grecia, Roma, India, China, Bizancio, el Islam y el Imperio Otomano; que impusieron sistemas administrativos más especializados e incluso profesionalizados -como el caso de China- que les permitió una prolongada permanencia como imperios universales.

⁶⁶ **SANCHEZ GONZALES, José Juan**, "La Administración Pública como Ciencia," primera edición, editorial plaza y Valdez, México D.F, 2001. Pág.29-33

Aunque el servicio público es propio del mundo occidental, es en Asia donde nace su semilla: se trata de una proto-burocracia porque en los estados orientales no existía una diferenciación entre el patrimonio público y el patrimonio privado, por lo que los cargos que integran el servicio del palacio constituyeron una parte de la herencia personal del monarca. El sistema de exámenes y promoción de la China Imperial y la Escuela de Pajes del Imperio Turco constituyeron notables avances para la formación de los funcionarios. En Bizancio, el ingreso al cargo estaba presidido por la "promoción solemne" en una ceremonia espectacular en la que el aspirante era investido como funcionario público.⁶⁷

2.4.2.1 Egipto:

Un sistema despótico de gobierno comprometido por sí mismo con todos los sectores de la economía del país, como el antiguo Egipto, no hubiera podido funcionar exitosamente sin el apoyo de un servicio público masivo y eficiente. Según Gladden, Egipto tenía un servicio público en serie, más que único.

A pesar de las muchas vicisitudes de una historia que se extiende sobre tan largo periodo, la característica sobresaliente del gobierno egipcio fue su estabilidad y particularmente la continuidad del gobierno del faraón, aun bajo el dominio extranjero.

Al principio el faraón era sacerdote, rey, administrador, juez , comandante de guerra supremo; todo reunido en un solo cargo. Ninguno de estos papeles separados podía diferenciarse tomando en cuenta que estaban implícitos en

⁶⁷ **GALVAN ESCOVEDO José** " Tratado de Administración General", Primera Edición, Reimpresión ESAPAG, serie Ciencia de la Administración n°232, San José Costa Rica,1962 pag.520

su dignidad de dios, poder supremo. Pero consideraciones prácticas condujeron pronto a la delegación de responsabilidades administrativas que se encontraban en el ámbito de las facultades del gobernante. Sin duda al principio estas facultades pasaron a manos de parientes y nobles, pero con la creciente especialización de las funciones y la expansión de los oficios se hizo necesario introducir a otros funcionarios dentro del campo de la administración.

Desde los inicios el faraón adoptó la costumbre de nombrar a un diputado con el cargo de visir, aquel funcionario bajo el trono de la mayoría de las monarquías orientales. El rey prefería a un hombre de cualidades, con mucha experiencia que pudiera dedicarse a una diversidad de tareas, pero bajo su control y supervisión. El visir podía ser poderoso, aunque por muchas razones la tenencia de su cargo y su vida podía ser precaria. El visir se encargaba de todo lo que significaba ser la cabeza política.⁶⁸

2.4.2.2 Grecia:

La Ciudad-Estado griega primitiva tenía un rey, una serie de virreyes o nobles y un sistema de castas. El rey consultaba a sus principales súbditos en consejo y las decisiones se anunciaban al pueblo reunido en el Ágora. La administración en la cumbre era todavía una administración familiar llevada a cabo por un grupo de sirvientes domésticos con funciones específicas, pero éstos eran complementados por los therapontes, un grupo de sirvientes superiores reclutados de las familias nobles. Estaban organizados en jerarquías y los más altos asistían al rey en sus obligaciones religiosas o lo representaban como heraldos en las funciones públicas, llevando su cetro o sus insignias de poder.

⁶⁸ GALVAN ESCOVEDO José .op.cit.pag.520

Durante el primer milenio a.C., los griegos fundaron las ciudades-Estado de Esparta y Atenas. Sobre el gobierno de Atenas se ha escrito tanto que sólo pueden destacarse algunos aspectos. La administración se basaba en cuatro tribus, cada una dividida en tres fratrias y con sus propios funcionarios. Con la creciente importancia de la marina, las cuatro tribus se volvieron a dividir, esta vez en 48 naucrariae, cada una de las cuales era responsable del abastecimiento y la tripulación de los navíos.

Ya en la Política Aristóteles clasificaba los cargos específicos para esclarecer las funciones de la administración pública griega. Aristóteles divide en dos niveles los cargos; en el primer nivel: i) los relacionados con el control general del conjunto de las oficinas públicas y responsables de convocar e introducir asuntos a la Asamblea; ii) los generales o comandantes encargados de la defensa de la ciudad, incluyendo la vigilancia de las puertas y muros de la ciudad y la inspección e instrucción de ciudadanos; y iii) los funcionarios financieros que reciben y revisan las cuentas de otras oficinas, conocidos como auditores, contadores, examinadores o abogados del fisco.

Mientras, en el segundo nivel se encontraban seis cargos:⁶⁹ i) Agoranomos, encargados del cuidado de la zona del mercado y supervisores de los contratos y del mantenimiento del orden; ii) Astynomos o superintendente de la ciudad, quien realizaba la vigilancia de las propiedades públicas y privadas en el centro de la ciudad; iii) Agronomoi o inspectores rurales (en ocasiones guardabosques); iv) receptores de cuentas o tesoreros; v) relacionado con los registros de los contratos privados y las decisiones de la corte, y se encargaba de las diferencias; y vi) los que tenían que ver con la ejecución de

⁶⁹ GALVAN ESCOVEDO José .op.cit.pag.523

sentencias sobre los ofensores, con la recuperación de las deudas y la custodia de prisioneros.⁷⁰

2.4.2.3. Roma:

En el inicio la administración pública era una labor de la ciudadanía que circulaba entre la masa de ciudadanos. Las técnicas administrativas no eran complicadas, aunque la introducción de alfabetos y de la escritura, así como el extendido uso del papiro que caracterizó a este periodo, facilitó considerablemente la realización de registros y la transmisión de mensajes. Además del centro administrativo de Cnosos, el cargo de magistrado o consejo de magistrados tendió a aumentar el número de subordinados. No sólo el servicio público dependía de la devoción del ciudadano a su deber, quien se suponía debía conocer todo lo referente a los asuntos del Estado, sino también el sistema de finanzas, que se encontraba aún en una forma muy primitiva, el cual dependía de las contribuciones personales de los ricos.

En la Roma imperial, a pesar de los trastornos y los recientes intentos de reforma, la estructura del gobierno romano no había cambiado mucho durante los dos últimos siglos. En el imperio tardío romano se encontraban en la cima las cabezas de la administración y algunas tenían carácter ministerial; 1) el prefecto del pretorio, 2) los contadores de las tesorerías; 3) el jefe de las oficinas, y 4) el cuestor del palacio. Además, estaban los funcionarios importantes de los distritos, tales como vicarios, gobernadores de provincias, los prefectos de las dos capitales, duques, contadores y agentes financieros y bajo éstos la gran masa de puestos inferiores. La administración pública del Imperio Romano constituye en la antigüedad el

⁷⁰ GALVAN ESCOVEDO José .op.cit.pag.524

mayor nivel de desarrollo administrativo alcanzado por la humanidad. Es en el Estado romano donde la administración pública desarrolla su significado institucional y conceptual tal como ahora se conoce." La organización administrativa del Imperio Romano, que tiene como base la centralización política y administrativa, como el carácter profesional del servidor público, fue considerada como patrón indicativo para la construcción de la maquinaria administrativa del Estado moderno.

2.4.2.4. China:

En la antigua China, alrededor de 2000 a.C., se atribuyen adelantos administrativos importantes a la dinastía Shun, incluso la utilización de exámenes para probar la capacidad para la promoción. Se considera que la historia china comenzó con los estados feudales del periodo Chou, aproximadamente en 1030 a.C. El rey, que gobernaba por decreto divino, era conocido como el Hijo del Cielo y tenía el título de Wang o gobernante. Contaba con la asistencia de un ministro jefe y otros ministros que atendían diversas ramas tales como agricultura, obras públicas, ritos religiosos, asuntos militares, sanciones, asuntos personales y dominios directamente regidos por el Wang. Debajo de éstos había una jerarquía regular de funcionarios que constituían un servicio público considerable para la época, con tendencias burocráticas que se especializaban cada vez más que pasaba el tiempo, volviéndose necesario establecer requisitos para elegir a las personas que ocuparían los cargos públicos.⁷¹

⁷¹ Los nuevos gobernantes reconocieron la magnitud de la tarea administrativa que la centralización creciente pondría sobre sus hombros. Los complejos servicios nacionalizados requeridos para consolidar el nuevo sistema no podían ser suministrados por el viejo tipo de funcionario. Se recurrió a una carrera abierta a los talentos y los exámenes imparciales demostrarían ser un método de selección más efectivo que la elección personal de los gobernantes provinciales, cada uno con sus propios intereses que satisfacer. Surgieron situaciones similares a través de la historia en todas las partes del mundo sin que se resolvieran de esta manera, al menos hasta los tiempos modernos.

2.4.3 EDAD MEDIA:

La Edad Media se distinguió por la forma descentralizada del gobierno; la importancia del feudalismo en materia administrativa, consiste en esa descentralización.

En cuanto a su protección, la mayoría de las personas dependían de su señor inmediato, la dependencia del rey era mínima, el estado delegaba parte de su soberanía en los señores feudales, sin embargo esta delegación podía ser revocada arbitrariamente. La autoridad concedida por el Estado al gran terrateniente fue consecuencia del debilitamiento de la autoridad central, la cual concebía facultades contributivas y de policía sobre sus vasallos, el juramento de lealtad que unía a los vasallos con su señor era la base y fundamento de la organización imperante.

La decadencia del feudalismo se inicio con la aparición y desarrollo de la industria y el comercio, y con la aparición de una vida comunal organizada, por lo que hace a los sistemas de la administración medievales, existen evidencias de su e matización administrativa y administración en gran escala. Los dominios reales, provincias eclesiásticas y los feudos tenían que administrarse de algún modo y los tratados sobre la época revelan la forma de administración de los estados y los deberes de sus funcionarios administrativos.

La administración local del gobierno se ejercía a través de funcionarios o personal eclesiásticos estos eran los administradores medievales por excelencia, ya que el poder terrenal estaba unido con el poder religioso, en la época medieval, dado el evidente talento que estos tenían no se ha atribuido más madurez administrativa en este periodo. Más obscuro para el estudio

moderno de la administración es el campo de la administración eclesiástica medieval, los documentos de la iglesia han sido una buena fuente para comprender el sistema de la administración eclesiástica que se desarrolló en la edad media.⁷²

2.4.4 LOS CAMERALISTAS:⁷³

El Cameralismo era una tecnología administrativa, el modo de proceder sistematizado del gobierno; y su aplicación en las oficinas administrativas era la forma como los empleados hacían su trabajo especialmente en los departamentos fiscales. Fueron un grupo de administradores públicos profesores austriacos y germanos que iniciaron sus actividades en 1550 se les ha identificado con el mercantilismo inglés.

El pensamiento de los cameralistas fue para la administración como un sistema de conocimientos comparable a la administración pública de nuestros días.

En el Estado Policía la ciencia de la Administración hizo suyo el objeto de la tutela de la policía y los motivos fundamentales de la intervención del Estado. En este Estado surge como Manifestación de las ciencias administrativas la ciencia de la policía y se integra en el conjunto de doctrinas, económicas, políticas, en los siglos XVII y XVIII. Se ha dicho que el movimiento cameralista surge por las exigencias de la monarquía absoluta, existía pues un conjunto de instrucciones y normas puramente administrativas que integraban el contenido de la ciencia cameral que se refirió al Estado patrimonial.

⁷² GALVÁN ESCOBEDO José .op.cit.pag.522 y 523.

⁷³ CAMERALISMO fue el nombre de una corriente del mercantilismo que existió principalmente en Alemania durante los siglos XVII y XVIII.

Este movimiento presenta dos fase: una que sirvió para asegurar al monarca por medio de la administración de los bienes del Estado; y la otra en la que, se integran los núcleos de normas internas de administración Pública.

La importancia del Cameralismo incurre en que para realizar los fines que ellos se propinan (ósea la instauración de un Estado rico, eficiente, y prospero) se interesaron en asuntos económicos y apoyaron la sistematización de la Administración Pública.⁷⁴

2.4.5 LA ADMINISTRACION EN EL SIGLO XIX AI XXI:

Para tener una idea de lo que ha sido la administración en el siglo XIX y de la concepción de la materia en esa época es necesario transcribir lo que Woodron Wilson escribió en su estudio de la administración en 1886 en el cual manifestó que la administración es el fruto más reciente del estudio de las ciencias políticas que empezó hace 22 siglos, la administración es una rama de la ciencia del gobierno, en el presente siglo ha pasado ya su primera juventud y ha empezado a ofrecer las primeras flores del conocimiento sistemático. Las tareas administrativas deben ser estudiadas y sistematizadas ajustadas a normas de políticas cuidadosamente probadas; la razón es que antes nunca existió como hoy en día una Ciencia de la Administración.

La Revolución Industrial en Europa, la Independencia de los Estados Americanos, el progreso de las ciencias, la Revolución Democrática, y la revolución Socialista han sido el origen del avance en el estudio de la administración pública, las naciones Europeas y los Estados Americanos se han visto en la necesidad de aplicar nuevos métodos y poner en ejecución

⁷⁴ GALVÁN ESCOBEDO José .op.cit.pag.534.

nuevas prácticas administrativas en virtud de los cambios estructurales y de la expansión de las actividades y fines del Estado, el hecho de tener los nuevos gobernantes problemas que solucionar y nuevos campos que administrar, lo han forzado a crear instituciones y a pensar la manera en que estas nuevas instituciones tienen que operar.

La desaparición del Estado Policía y las grandes transformaciones sociales, políticas, económicas y jurídicas, han ubicado al Estado en una posición Actuante y Dinámica. Esa multiplicidad y complejidad en los cambios, especialmente en el campo económico, han impelido al Estado en tomar una postura rectora y orientadora de las transformaciones, para evitar cambios que pueda provocar caos en sus instituciones y la inestabilidad económica y social de los ciudadanos; además a tenido que trazar sus directrices políticas y administrativas para el mantenimiento de su misma estructura y para su necesario funcionamiento y progreso.

Todas estas transformaciones radicales son la causa del desarrollo de la administración pública que alcanza forma definida a fines del siglo XIX. La importancia del estudio de la administración pública en los siglos XIX y XX, se basa precisamente, en que, en el resultado de las fuertes transformaciones referidas es precisamente donde encontramos, la directriz y nuevo campo de la Administración pública actual y diversificación de sus funciones e instituciones.⁷⁵

El Estado Mediante la Administración pública puede realizar actos justamente administrativos para lograr sus fines y objetivos todo esto a través

⁷⁵ **QUIÑONES QUEZADA René**, “La Administración Pública Y sus Proyecciones en El Salvador”, Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador El Salvador 1995

de sus trabajadores conocidos en este campo de acción como Servidores Públicos; es a si como la Administración Pública mediante sus actos busca concretizar políticas gubernamentales toda vez que es el órgano que maneja el patrimonio del estado; pero la Administración pública se enfrenta en la actualidad a un gran reto: responder a las demandas sociales con eficacia, manteniendo unos mínimos niveles de eficiencia en un contexto de creciente asistencia a la gente. No obstante, en el seno de las organizaciones humanas se hace necesaria la recuperación de los valores éticos como referentes de su actuación.

La Administración Pública debe promover los derechos fundamentales y hacer posible un ambiente de eficacia y eficiencia en el marco de la legalidad y del servicio público.⁷⁶

2.5 FUNCION PÚBLICA.

Dentro de la Administración Pública entendida desde su punto de vista material, como aquella encargada de administrar la actividad Estatal, se delegan funciones o atribuciones específicas a personas para el cumplimiento de estas actividades del Estado.

Entendiendo que la palabra Función, deriva etimológicamente de la voz latina "*Fuctio*," perteneciente a la misma raíz del verbo "*Fungor- Fung*:" que quiere decir cumplir, ejecutar, desempeñar. Etimológicamente función es cumplimiento, ejecutar, desempeño, una actividad en un organismo del Estado.

⁷⁶ **JUÁREZ SEJI CRISTINA** "La Gestión Ética En la Administración Pública", Venezuela, versión On line Disponible en <http://www.urbe.edu/publicaciones/cicag/pdf/2-la-gestion-etica.pdf> , sitio consultado el día 26 de Agosto de 2012.

La función es toda actividad ejercida por un órgano para la realización de un determinado fin. Si esta función implica una actividad que está referida a los órganos del Estado, la función se denomina pública.⁷⁷ se puede inferir que función pública es la actividad realizada por una institución del Estado.

*Diccionario De Osorio: Las funciones el ejercicio de un órgano o la actividad de un aparato Son públicas cuando giran en tomo a la actividad propia del Estado.*⁷⁸

*García Trevijano Fos: "aun aceptando un criterio pluralista, tanto social como jurídico, hemos de considerar que tales funciones forman parte de la esencia estatal y únicamente el cuerpo soberano, es decir, el Estado, las asume y las ejercita directamente"*⁷⁹

*Rodríguez Libardo:*⁸⁰ *La función pública se entiende como el conjunto de "relaciones laborales entre el Estado y sus servidores".*

De conformidad con el Art.1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, se entiende por Función pública, *"toda actividad temporal o Permanente, remunerada y honoraria, realizada por una persona natural en Nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de Sus niveles jerárquicos."* Esta misma definición está plasmada en la letra a) del a Art.3 de la Ley de Ética Gubernamental.

⁷⁷ **DIEZ Manuel María**, "Manual de Derecho Administrativo," Tomo 2, Segunda Edición, Buenos Aires, 1980, Pág. 75

⁷⁸ **OSORIO, Manuel**, Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas y sociales. Montevideo, Editorial Obra Grande, 1986, p. 330

⁷⁹ **GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio**, "Tratado de Derecho Administrativo", tomo II, volumen 1, 2ª ED. Madrid, Editorial Revista de Derecho privado, 1971, p. 39 Y 40

⁸⁰ **RODRIGUEZ, RODRÍGUEZ, Libardo**, "Derecho Administrativo, general y colombiano", 15ª. Ed. Bogotá, TEMIS, 2007, p. 219.

Dentro del desarrollo de la función pública es necesaria la participación del recurso humano el cual suele denominársele:

Según el Art. 3 de la Ley de Ética Gubernamental.

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.

CAPITULO III

ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA ÉTICA PÚBLICA.

3.1. HISTORIA DE LA ETICA PÚBLICA.

La Ética Pública existe desde tiempos antiguos y ha estado vinculada a los asuntos de gobierno para regular la actuación de los hombres que forman parte de este, así como de su formación. A pesar del olvido al que ha sido sometida, en las últimas décadas se ha vuelto a convertir en un tema de análisis fundamental entre los principales estudiosos del gobierno y la administración pública.

El instrumento fundamental desde antaño para formar a los hombres de gobierno era la ética. En la antigüedad, aquel que quería participar en los asuntos públicos tenía que pasar por esta disciplina la cual era considerada como una rama de la política. Era el filtro para conseguir que los hombres que llegaran a ocupar los cargos públicos obraran bien.

En las antiguas civilizaciones se encuentran referencias sobre la formación en valores para los gobernantes antes de que éstos tomaran posesión del cargo. Estas culturas contaban con *tratados* sobre el tema, con *códigos* para la función pública y con *maestros* que los impartían.⁸¹

Las culturas antiguas dejaron testimonios muy valiosos en esta materia. Partiendo del siglo XVIII A.C. disponemos de *Código de Hammurabi*, en Babilonia. De China (siglo V A.C.) nos han llegado *Los Cuatro Grandes*

⁸¹ **BAUTISTA Oscar**, “La Ética en la Gestión Pública”, versión En línea disponible en: <http://www.ucm.es/centros/cont/descargas/documento17466.pdf>, sitio consultado el 2 de Junio de 2012.

Libros del sabio Confucio, de los que se derivan Los principios chinos sobre conducta pública. De los antiguos griegos (siglo IV A. C.) existen las obras de Ética que escribiera Aristóteles así como Las obras morales de Plutarco.

De la India (siglo III a. c.) proceden *Los principios del Rey Asoka*. De la Roma⁸² sus decisiones. “Desde antiguo, los seres humanos se percatan de que para vivir bien es imposible dejarse llevar por todas las pasiones que les inducen a obrar, y de ahí que también desde antiguo surja la idea de introducir un orden tal entre las pasiones que unas dominen sobre otras, unas sean dominadoras de las otras” (Cortina, 1998, 64⁸³).

Aristóteles construye su teoría de la política partiendo del entorno que rodea al hombre. De esta manera estudia primero la naturaleza mineral, posteriormente la vegetal y animal para llegar finalmente a la naturaleza humana. Y sostiene que sólo en la medida en que se conoce la naturaleza del hombre, con sus vicios y virtudes, se puede aspirar a la política.

Como ya se ha señalado, este autor fue el primero en elaborar una obra escrita sobre la ética en la que muestra la importancia de ésta y la relación intrínseca que existe con la política. En este sentido escribió: “*La política es la más importante de las ciencias y la más arquitectónica. Ella determina lo que cada ciudadano debe aprender y en qué medida debe aprenderlo.*”

Al utilizar la política en las otras ciencias y al legislar qué es lo que se debe hacer y qué es lo que se debe evitar, el fin que persigue la política puede

⁸² OSCAR Diego Bautista, “Ética Pública y Buen Gobierno,” 1 edición., Editorial y Portada: Héctor F. Cortés Mercado, Toluca, México, 2009, Pág. 39.

⁸³ CORTINA, A., “Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad;” Taurus, Madrid, 1998.

involucrar los fines de las otras ciencias, hasta el extremo de que su fin es el bien supremo del hombre.⁸⁴

Platón sostenía que el buen gobernante emplea todo su esfuerzo, inteligencia y capacidad en beneficio del Estado. *“En ningún tipo de gobierno, aquel que gobierna en tanto que gobernante, examina y dispone de lo que a él le conviene, sino lo que conviene al gobierno, aquel para el que emplea su arte y, con la vista en éste y en lo que a éste conviene se adecua, y dice todo lo que dice y hace todo lo que hace.”*

Por su parte, Cicerón, refiriéndose a la importancia de gobernar para todos escribió: *“Los que hayan de gobernar el Estado deben tener siempre presente estos dos preceptos: el primero, defender los intereses de los ciudadanos de forma que cuanto hagan lo ordenen a ellos, olvidándose del propio provecho; el segundo, velar sobre todo el cuerpo de la República, no sea que, atendiendo a la protección de una parte, abandonen las otras. Lo mismo que la tutela, la protección del Estado va dirigida a utilidad no de quien la ejerce, sino de los que están sometidos a ella. Los que se ocupan de una parte de los ciudadanos y no atienden a la otra introducen en la patria una gran calamidad: la sedición y la discordia, de donde resulta que unos se presentan como amigos del pueblo y otros como partidarios de la nobleza: muy pocos favorecen el bien de todos”.*

Un buen gobernante, cuando se acompaña de un Buen Gobierno, establece una forma de constitución que garantice una armonía entre las partes que conforman la comunidad política, cumpliendo así con uno de los mayores

⁸⁴ ARISTÓTELES, “Ética Nicomaquea”; Madrid, 1982.

fines de la política que consiste en lograr que los ciudadanos sean personas dotadas de cualidades y capacidad para realizar acciones nobles.

La cuestión de la ética en la actualidad es de innegable importancia, sin perjuicio de ello desde el principio de las civilizaciones, se entendió necesario establecer códigos de buena conducta referidos a los funcionarios públicos. Como ejemplos se pueden mencionar el Código de Hammurabi, la Ley de Moisés, la ley de Atenea, la ley Romana o los principios chinos sobre conducta pública basados en las enseñanzas de Confucio, la legislación de Felipe IV de 1622 según la cual los gobernadores, corregidores y alcaldes no debían ser admitidos al uso y ejercicio de sus oficios, sino presentaban el inventario de todos sus bienes y haciendas. Es así que se transitó un largo camino hasta la década de los setenta (siglo XX) donde comienza la preocupación por la ética en el desarrollo del estudio y de la práctica de la Administración Pública.⁸⁵

El compromiso de la ética en el ámbito público cobra importancia en los años setenta en los Estados Unidos a raíz del escándalo “Watergate”, que termino con la renuncia del presidente Richard Nixon. El cual fue un escándalo político (1972-1975) que culmino con la revelación de actividades ilegales por parte de la administración republicana del presidente Richard Nixon durante la campaña electoral de 1972. El escándalo inicio con el arresto en junio de 1972 de cinco hombres que habían penetrado para espiar al Comité Nacional Demócrata en el hotel Watergate en Washington. Después de múltiples peripecias judiciales la implicación de la administración de Nixon se fue haciendo cada vez más evidente. El 30 de abril de 1973, Nixon aceptó

⁸⁵ **Junta de Transparencia y Ética Pública**, “Ética y Función Pública”, manuales de capacitaciones N1, Montevideo, 2009, Pág. 8-9. disponible en [http://www.impo.com.uy/.../manual%20de%20etica%20y%20funcion%20...consultado](http://www.impo.com.uy/.../manual%20de%20etica%20y%20funcion%20...) el 16 de Junio de 2012, Pág. 8-9.

parcialmente la responsabilidad del gobierno y destituyó a varios funcionarios implicados. La existencia de cintas magnetofónicas incriminatorias del presidente y su negativa a ponerlas a disposición de la justicia llevaron a un duro enfrentamiento entre el ejecutivo y el judicial. La opinión pública forzó finalmente a la entrega de esas cintas, pero una fue alterada y dos desaparecieron. Crecientes evidencias sobre la culpabilidad de Nixon y de altos funcionarios norteamericanos llevaron a que se iniciaran los procedimientos del "*impeachment*", (juicio al presidente). En agosto de 1974 Nixon tuvo que entregar transcripciones de tres cintas magnetofónicas que claramente le implicaban en el encubrimiento del escándalo. La evidencia hizo que Nixon perdiera sus últimos apoyos en el Congreso. El 8 de agosto comunicó su renuncia al cargo de presidente al verificar que había perdido la "base política" necesaria para gobernar. Su vicepresidente, Gerald Ford, accedió a la presidencia e inmediatamente otorgó un perdón incondicional a Nixon el 8 de septiembre de 1974.

Al revelar el enorme alcance de los delitos y abusos cometidos para apoyar la reelección de Richard Nixon, que incluían fraude en la campaña, espionaje político y sabotaje, intrusiones ilegales en oficinas, auditorías de impuestos falsas, escuchas ilegales a gran escala, y además la formación de un fondo secreto en bancos de México para pagar a quienes realizaban estas operaciones ilícitas. Este fondo también se usó para comprar el silencio de los cinco hombres que fueron imputados por el robo del 17 de Junio de 1972 en el Edificio Watergate.⁸⁶ Este hecho demostró al público que algunos gobernantes y funcionarios practicaban conductas antimorales o antiéticas. El caso de Watergate, tuvo gran relevancia que sentó precedente.

⁸⁶ **OCAÑA Juan Carlos**, "El Escándalo Watergate", Versión en Línea disponible en <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/watergate.htm>, sitio consultado el 22 de Junio de 2012

Es entonces cuando se crean mecanismo para el fomento de la ética, como por ejemplo la Oficina de Ética y la Ley de Ética en el gobierno de los Estados Unidos, ambas creadas en 1978.

Si bien la Ética por sí misma es importante, no se situaba en el foco de atención de investigadores y estudiosos de los asuntos públicos en virtud de que se partía de la creencia de que aquellos que ocupan cargos públicos son personas respetables Per se; ya que, la Ética es inherente a ellos.No obstante, en 1976, un grupo de trabajo sobre Ética perteneciente a la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública (IASIA por sus siglas en ingles), Organismo que agrupaba a directores de escuela e institutos de administración pública de distintas partes del mundo, acordó instar a varios centros académicos a que incluyesen la ética como asignatura esencial para la gestión de los sectores públicos.

En 1979 esta misma asociación llevo a cabo un estudio para conocer lo que se estaba realizando en diversas instituciones encargadas de la formación y el perfeccionamiento de funcionarios públicos. Un año más tarde, los resultados de dicho estudio señalaron que la ética y los valores, como área de conocimiento, no estaban incluidas en las Escuelas e Institutos de Administración Pública. En 1981, la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública (IASIA) convoco una reunión para tratar ampliamente el comportamiento ético y la responsabilidad en el servicio público. En dicha reunión se acordó desarrollar programas de ética para funcionarios y se insistió en la necesidad de reforzar códigos de ética y medidas anticorrupción.

En 1983, se celebros 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 Estados Unidos. Este Congreso, el primero de alcance mundial de la materia, congregó a más de ochenta participantes procedentes de cincuenta y cinco Países de los cinco Continentes.⁸⁷

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 potenciasen los valores, los conocimientos y las capacidades de los servidores públicos para una atención administrativa ética y eficaz. Un año más tarde, los copresidentes de un grupo de trabajo de la NASPAA, dedicado a la enseñanza de ética en la administración pública, elaboraron un informe en el que se solicitó que los programas universitarios de preparación a la función pública incluyeran para todos los alumnos, contenidos de ética y que la ética pública fuera una asignatura obligatoria y autónoma que se proyectase, además, sobre otras asignaturas igualmente obligatorias.

También en esta década comienzan a surgir diversas manifestaciones en los gobiernos por instrumentar la ética en sus respectivas administraciones. En 1991 en los Estados Unidos, se estableció el Consejo Presidencial para la Integración y la Eficacia; en 1992, el Ministerio de Justicia y Administración Gubernamental de Noruega designó un grupo operativo para la investigación del estado de la ética en el servicio público; en 1992, el Ministerio del Interior de Holanda situó como uno de los puntos esenciales de su programa de trabajo el de la integridad en la administración pública; en 1994, el Reino Unido crea el comité Nolan⁸⁸, que a su vez elaboró el documento titulado

⁸⁷ **GARCIA MEXIA, Pablo**, "Reflexiones al Hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública", en Revista de Administración Pública n° 136, Enero -Abril 1995.página 497.

⁸⁸En 1994, en el Reino Unido, el primer ministro Major creó el Comité para la creación de estándares de la vida pública, Comité Nolan debido al nombre de su presidente: Lord Nolan. Este comité se creó con carácter permanente con la finalidad examinar el estado de la

Normas de Conducta para la vida pública; en 1996, el gobierno de Australia, estableció una Guía de los Elementos Claves sobre la Responsabilidad Ministerial, la cual sirve de referencia para los principios, convenciones y reglas de conducta de las personas situadas en puestos ministeriales y ese mismo año, el Consejo Asesor de Gestión, publicó el informe titulado Normas y valores éticos en el servicio público australiano para aumentar la conciencia y el conocimiento sobre cuestiones éticas y proporcionar a los altos directivos un marco conceptual de conducta honesta.

También se crean paralelamente, en distintos países del mundo, organismos responsables del fomento de la ética. En Australia se crea el Consejo Asesor de Gestión y la Comisión de Protección de Merito en el Servicio Público; en Nueva Zelanda, la Comisión de Servicios del Estado; en Noruega, un Grupo de Trabajo, dependiente del Ministerio de la Administración, para la educación y formación ética de los funcionarios; en Estados Unidos se fortalece la Oficina de Ética del Gobierno; en los Países Bajos no existe un organismo en concreto, la tarea de promover la ética se halla directa en manos de los funcionarios que dirigen un área, y se lleva a cabo de manera descentralizada; en Finlandia se creó un grupo de trabajo para fomentar la ética dependiente del Ministerio de Hacienda. (OCDE, 1997⁸⁹).

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

cuestión sobre las pautas de conducta ética de todas aquellas personas nombradas para un cargo público (ministros, funcionarios, asesores parlamentarios nacionales y del parlamento europeo, cargos electos y altos funcionarios locales) y hacer todas las recomendaciones que se requieran para asegurar los más altos patrones de conducta pública.

⁸⁹ OCDE. La transformación en la gestión Pública, las reformas en los países de la OCDE, MAP, Madrid, 1997.

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; en Japón, la Ley sobre Ética de los Servidores Públicos.

Respecto a los Códigos de Conducta en Nueva Zelanda se dio a conocer el Código de Conducta del Servicio Público; 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 Servidor Público. También se crearon códigos específicos, ya sea por organismos o departamentos. En este sentido los Países Bajos cuentan con código 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. (OCDE, 1997,77)

Durante la década de los noventa se realizaron de manera bianual diferentes Conferencias Internacionales sobre Ética en los Gobiernos. En 1997 se realizó en Lima (Perú) la octava conferencia Internacional de Ética en el Gobierno; en 1999 se celebró en Durban (Sudáfrica) la novena conferencia; en 2001, se realizó la décima en Praga (República Checa) mientras que en el 2003 fue Seúl (Corea del Sur) la sede de la undécima, además en junio de 2003 los Estados Iberoamericanos suscribieron en Bolivia la Carta Iberoamericana de la Función Pública, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno; en este documento se resalta la convicción de la profesionalización de la función pública como requisito indispensable para lograr un mejor Estado. Y además, se concibe a

la función pública como uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político administrativo, resaltando la necesidad de la modernización de las políticas públicas de gestión de empleo y recursos humanos.

Por su parte en la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Montevideo en junio 2006, los Estados Iberoamericanos suscribieron el Código Iberoamericano del Buen Gobierno. En ese Código se articulan tres tipos de reglas de conducta, unas vinculadas a la naturaleza democrática de gobierno, otras a la ética gubernamental y por último, las que refieren a la gestión pública.

Otras convenciones que ayudaran a fomentar los códigos de ética a nivel mundial y en El Salvador son: la CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN, aprobada el 29 de Marzo de 1996, el TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRATICA EN CENTRO AMERICA, vigente desde el 26 de Diciembre de 1997, la CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN se aprobó en Diciembre de 2003 y la DECLARACIÓN DE GUATEMALA PARA UNA REGIÓN LIBRE DE CORRUPCIÓN aprobada el 15 de Noviembre de 2006.

3.2. ETICA PÚBLICA.

La ética lleva consigo elementos que los ciudadanos comparten, sea cual sea su creencia religiosa, su relación familiar, su profesión, su oficio⁹⁰; elementos comunes que ayudan a la sociedad a vivir en armonía conforme a

⁹⁰ **BAUTISTA, Oscar Diego**, “Ética Pública y Buen Gobierno”. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Toluca, México, 2009, pág. 31

principios de justicia, libertad, igualdad y solidaridad a fin de hacer más satisfactoria la convivencia humana.⁹¹

Cuando la ética se aplica y se pone en práctica en el servicio público se denomina Ética Pública, también llamada ética para la política y la administración pública. La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública⁹².

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

La ética pública puede comprenderse como un hacer colectivo, como un proceso en el que tanto la colectividad como los individuos generan pautas de conducta que posibilitan un mejor desarrollo de la convivencia, de la autonomía y de la libertad del hombre.⁹³ La ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es

⁹¹ **NAESSENS Hilda**, “Ética Pública y Transparencia”, *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, versión en línea*:[http: www.halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/.../AT15_Naessens.pdf](http://www.halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/.../AT15_Naessens.pdf), sitio consultado el 20 de Junio de 2012

⁹² **BAUTISTA, Oscar Diego**, “Ética Pública y Buen Gobierno”. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Toluca, México, 2009, p. 32.

⁹³ **NAESSENS Hilda**, “Ética Pública y Transparencia”, *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, versión en línea*:[http: www.halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/.../AT15_Naessens.pdf](http://www.halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/.../AT15_Naessens.pdf), sitio consultado el 20 de Junio de 2012.

decir, las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común.

La ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Por tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.⁹⁴

La Ética Pública puede ser definida: como el conjunto de 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.

Cuando se habla de ética pública se refiere sencillamente a la ética aplicada y puesta en práctica en los asuntos de gobierno. Es una ética aplicada a los servidores públicos, es decir a personas que ocupan un cargo o empleo público de acuerdo a los títulos invocados en el artículo 2 de la ley de Ética Gubernamental: por elección, nombramiento o contrato emanado de la autoridad competente.

Dichas responsabilidades se traducen en actos concretos orientados hacia el interés común de la ciudadanía. Ya que la función pública, básicamente establece el realizar actos con el fin de beneficiar no solo a un cierto grupo de personas si no a la mayor cantidad posible.

⁹⁴**BAUTISTA, Oscar Diego**, “Necesidad de la Ética Pública”, México, Serie Cuadernos de Ética Pública, N° 1, Poder Legislativo del Estado de México – UAEM, México, 2009, p. 15.

La ética pública se refiere entonces a los actos humanos en tanto que son realizados por los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones.⁹⁵

La ética pública constituye un instrumento de la modernización administrativa, pues se mueve en la frontera con la Ley y el Derecho, ya que hace referencia a valores objetivos que trascienden a la persona y que describen el comportamiento de los individuos; supone la existencia de valores que van más allá del Derecho, el cual no es suficiente para cubrir y remediar los perjuicios de los que no es conforme a los cánones de una buena administración. Así, la ética pública refuerza las condiciones de credibilidad en la propia Administración Pública y en sus agentes⁹⁶

La ética pública constituye un componente esencial en la nueva dimensión de la función pública. En ese orden de ideas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece en los números 1,2 y 6 de su artículo 8:1. Con objeto de combatir la corrupción cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su Ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos; En particular, cada Estado Parte procurara aplicar, en sus propios Ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas; Cada Estado Parte considerara la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índoles contra todo funcionario público que

⁹⁵(Resolución Final de fecha 13/10/2008, exp. 19-TEG-2007).

⁹⁶**RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ Jaime**, “Ética en la Administración Pública”, versión En línea:<http://info.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa1/20s.pdf>, sitio consultado el 1 de Junio de 2012. p.17-20).

trasgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo.⁹⁷

La Ética pública supone la enseñanza de un conjunto de conocimientos que deben convertirse en un hábito para el servidor público. No se trata solo de transmitir ideas tan interesantes como la lealtad institucional, el principio de igualdad, la transparencia, el uso racional de los recursos, la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sino más bien de hacer esas ideas efectivas en la realidad. El profesor Rodríguez-Arana Muñoz considera que si a alguien se puede exigir un plus especial de calidad humana es a los funcionarios públicos, pues gozan de una serie de potestades que no tiene el sector privado; y por otra, porque la gestión de intereses colectivos es una de las actividades más importantes del horizonte profesional.⁹⁸

3.3 ÉTICA PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON EL SERVIDOR PÚBLICO.

Uno de los reclamos de la sociedad, sobre todo en estos tiempos de cambios, es la atención que ésta debe recibir de su gobierno. Dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad política y de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, en distintos países, la satisfacción de estas demandas no se ha cumplido, entre otras causas, debido a que en algunas instituciones públicas existen una serie de vicios que impiden realizar con eficiencia su funcionamiento y operación. Esta situación ha generado que las demandas sociales hayan rebasado la capacidad de respuesta de los gobiernos y que la

⁹⁷ (Resolución de día veinticuatro de mayo de dos mil once Exp. 24-TEG-2010.).

⁹⁸ **RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ Jaime**, "Ética en la Administración Pública", versión En línea:<http://info.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa1/20s.pdf>, sitio consultado el 1 de Junio de 2012.

administración pública sea vista como lenta, ineficaz e ineficiente. Aunado a esta situación han salido a la luz pública escándalos de corrupción que han desacreditado tanto al personal público como a la imagen de las instituciones públicas generando que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno. A la hora de explicar la aparición y proliferación de flagelos como el fraude y la corrupción administrativos, muchos son los motivos que se esbozan intentando entender las causas de estos fenómenos que, influenciados por la globalización, no distinguen formas de gobierno ni toman en cuenta la organización social en la que se instalan.⁹⁹

Son fenómenos que irrumpen campantemente las realidades, afectando la credibilidad del ciudadano en las instituciones, perjudicando el erario público y facilitando una inclinación casi obligada a priorizar el control que pueda ejercer el Estado sobre los funcionarios públicos.

Un buen desempeño en la prestación del servicio público, con calidad y eficiencia, ayudará a recuperar la credibilidad y el reconocimiento perdidos por parte de la ciudadanía. Cada servicio público es llevado a cabo a través del servidor público, elemento humano fundamental para el buen manejo y funcionamiento de las instituciones. El personal que labora en ellas, facilita el normal desempeño de la institución al integrarse y desarrollarse en ella, en beneficio de la administración gubernamental.

Según HILDA NAESSENS *“el servidor público es aquella persona que presta sus servicios al Estado o a la administración pública. Desempeña una función de servicio por lo que es necesario exigirle el estricto cumplimiento*

⁹⁹ PEREIRA MELLO, Jorge Rodríguez, Artículo: “Ética Pública y Actividad de Control”, Revista: Tribuna del Abogado (Publicación del Colegio de Abogados del Uruguay), N° 176, Enero-Febrero 2012.

de sus obligaciones así como el respeto a los derechos e intereses de los gobernados.”¹⁰⁰

Son ellos, los servidores públicos, la cara visible del organismo al que pertenecen: su decoro, honestidad, lealtad e imparcialidad; son la tarjeta de presentación cada vez que el ciudadano común les requiere la satisfacción de una necesidad puntual.

Se debe entonces volver la mirada a los hombres y mujeres que sirven al Estado, es en ellos y en sus virtudes donde pareciera descansar la solución, a través de un correcto sistema de incentivos, una remuneración adecuada y la constante instrucción sobre valores cívicos.

La ética para los servidores públicos se refiere a situaciones de aplicación. El bien para todos, lejos de ser una abstracción, se materializa en cada acto que realizan las múltiples instancias de la administración pública. Es la suma de miles de decisiones diarias de los funcionarios que laboran en las organizaciones públicas.

Cada funcionario se encuentra diariamente con dilemas éticos que unas veces resuelve de manera rutinaria y otras como resultado de una profunda reflexión. Aunque el sentido común alberga principios básicos que nos permiten conocer lo bueno y lo malo, la vida nos lleva a situaciones en las que lo bueno no siempre resulta evidente. La respuesta a un conflicto puede ser equivocada si la persona no cuenta con una escala de valores que le permita discernir lo que es correcto de lo que no.

¹⁰⁰ **NAESSENS Hilda**, “Ética Pública y Transparencia”, *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, versión en línea*:http://www.halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/.../AT15_Naessens.pdf, sitio consultado el 20 de Junio de 2012.

En el momento en que el hombre decide y actúa la respuesta puede ser justa o injusta, buena o mala, adecuada o inadecuada. Por eso es importante que los servidores públicos cuenten con una “doctrina” que les sirva de guía en sus decisiones. De esta manera, la ética pública da al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que esta sea, al ofrecer criterios para encontrar soluciones adecuadas. Para el servidor público, la ética no debería ser otra cosa que la convicción razonada de que siempre habrá una senda mejor que la otra y es esa la que deben tomar.¹⁰¹

Por ello es que una Administración Pública transparente, que promocióne el bien común, brindando un servicio de calidad que favorezca el control social sobre su actuar, informando lealmente de ello a los ciudadanos y agilizando sus procedimientos, es el nuevo paradigma a seguir.

Es así que, cuando a los servidores públicos se les imponen principios éticos de actuación administrativa a través de normas de conducta expresas, de rango restrictivo, los servidores públicos no deben contemplarlas como cercenadoras de libertad, sino concebirlas como garantías para una mejor gestión y como una oportunidad más en la búsqueda de la satisfacción de los intereses colectivos, siendo necesario que existan reglas claras para poder desempeñar mejor su trabajo.¹⁰²

Los servidores públicos deben apegar su actuación al marco constitucional y legal, cumpliendo ciertos requisitos para acceder a un cargo. Están sujetos a un régimen de inhabilidades e incompatibilidades propias del cargo que

¹⁰¹ **PEREIRA MELLO, Jorge Rodríguez**, Artículo: “Ética Pública y Actividad de Control”, Revista: Tribuna del Abogado (Publicación del Colegio de Abogados del Uruguay), N° 176, Enero-Febrero 2012.

¹⁰² *Ibidem*, **PEREIRA MELLO, Jorge Rodríguez**.

desempeñan para evitar que hagan un ejercicio abusivo de sus funciones. Cualquier gobernado puede reclamar o denunciar la conducta indebida por parte del servidor público el cual deberá atenerse a la sanción correspondiente que determine la Constitución o las respectivas leyes.

Las personas que trabajan en el servicio público, al actuar de un modo éticamente correcto, van a ser más eficaces y eficientes en sus tareas, lo que se verá reflejado en la confianza y credibilidad de la ciudadanía a la que sirven.

Mediante la ética pública se busca lograr un cambio de actitud en los servidores públicos a fin de forjar en ellos una conducta integral, con sentido de responsabilidad, lealtad a la institución para la que trabajan y compromiso con los objetivos de la misma.

Prestar un servicio implica dos requisitos: compromiso con el trabajo y respeto por la persona a quien se sirve. Si el servicio se dirige a una comunidad, el compromiso es aún mayor y lo es más si es público y si proviene del Estado. Esa es la razón por la que a las personas que trabajan en la administración pública se las llama «servidores públicos», cuya función es la de ayudar a resolver conflictos comunes y a satisfacer las necesidades de la comunidad pensando en el logro de un bien común.¹⁰³

Al observar las actitudes de los servidores públicos hay que *“recordarles que están para servir y no para servirse de la comunidad. Por lo tanto, la ética es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la*

¹⁰³ **NAESSENS Hilda**, “Ética Pública y Transparencia”, *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, versión en línea*:[http: www.halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/.../AT15_Naessens.pdf](http://www.halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/.../AT15_Naessens.pdf), sitio consultado el 20 de Junio de 2012. Pág. 6.

*conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos”.*¹⁰⁴

3.4 LA ÉTICA COMO BASE DEL PERFIL DEL SERVIDOR PÚBLICO.

La ética pública estudia y analiza el perfil, la formación y la conducta responsable y comprometida de los hombres encargados de las cuestiones públicas. Más allá del conocimiento profesional que posean, es importante que sean individuos que estén inmersos en la moral pública, por lo que convendría que todo aquel que ingrese al ámbito público pase por el filtro de la ética a fin de ser tocado por los valores que le guíen en su actuar.

En los gobiernos y administraciones públicas contemporáneos, el perfil de las personas que ocupan un cargo se encuentra en una situación de heterogeneidad, existe una gran diversidad de profesiones que se postulan para ocupar un cargo de elección. Así, es posible encontrar profesionales de distintas disciplinas: arquitectos, ingenieros, profesores, contables, abogados, etcétera, incluso personas sin formación académica pero que han destacado en alguna actividad. Ante la ley, todo individuo tiene derecho a ocupar un cargo de elección siempre que tenga el perfil y la capacidad para el puesto, no obstante, a esa capacidad y a ese perfil habrá que incorporar criterios éticos.

En la vida contemporánea, existe una fiebre entre los ciudadanos por querer ocupar un cargo público aunque el interesado carezca de una cultura política e ignore la importancia y la responsabilidad que ello implica. Cualquier

¹⁰⁴ **BAUTISTA, Oscar Diego**, “La ética en los servidores públicos”, UPN, México, 2001, p. 61.

individuo compite por un cargo creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado.

La ética aplicada en los servidores públicos implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo que se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. En otras palabras, implica el ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos o como señaló Aristóteles, *No se enseña ética para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos.*

Mediante la ética los gobernantes pueden determinar la justicia o injusticia de los hombres, con ella se eleva la cultura política de un pueblo, por ella los hombres pueden estar bien consigo mismos, y si ello es así, lo estarán con respecto a los demás. Gracias a ella, los servidores públicos pueden emprender acciones positivas en todo momento ante cualquier circunstancia por muy difícil que ésta sea.

En el ámbito de Gobierno y Administración Pública se requiere conjugar una serie de elementos que caractericen la actuación, conducta y esencia de quien presta un servicio a la comunidad. Todo servidor público necesariamente deberá fundamentar su actuación en un decálogo o principios.

3.5. PRINCIPIOS DEL SERVIDOR PÚBLICO.

VOCACIÓN DE SERVICIO: Es la base fundamental que dignifica la esencia de la política, como medio de convivencia ciudadana. El servidor público requiere entregar su mejor esfuerzo a favor de la comunidad. Servidor es un compromiso y alto honor. La política es para servir y no para servirse. Con su actuación se cuidan los supremos intereses del ciudadano.

La actividad de gobierno es la prestación concreta del fin último del Estado, es decir, aquel servicio de carácter técnico que el gobierno mediante la administración pública presta al ciudadano de una manera regular y sistemática a fin de satisfacer una necesidad de carácter público. Implica el actuar con amabilidad, sencillez y eficiencia.

RESPONSABILIDAD: actitud individual ante las obligaciones que se adquieren con el municipio, comunidad y dependencia en que labora, es desempeñar las funciones asignadas conforme a derecho y a la obligación moral. La responsabilidad demanda que el servidor público logre con su buen desempeño un adecuado ambiente de respeto y convivencia entre sociedad y gobierno.

HONESTIDAD: Cualidad inherente al ciudadano y servidor público: ser honesto es reconocer en el funcionario elemental del respeto hacia la comunidad en que se vive. La honestidad se manifiesta en el manejo escrupuloso y transparente de los recursos encomendados, sin obtener beneficio personal alguno.

EFICACIA: *Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, hacer las cosas correctas*", es decir; las actividades de trabajo con las que la organización alcanza sus objetivos, actividad, fuerza y poder para el actuar de todo servidor público, observando siempre la mejor opción para aplicar los recursos del pueblo, en virtud de su precariedad para hacerlos rendir, cuidarlos, vigilarlos y optimizarlos. Entenderla como la acción cumplida oportuna y ajustada cabalmente al propósito, en cada ámbito específico en aras de cumplir con las funciones de la forma más óptima y en el menor tiempo posible. Implica una capacidad de repuesta en la función acorde con la responsabilidad social que se tiene.

DISCIPLINA: disciplina es el método, la guía o el saber de una persona, sobre todo en lo referente a cuestiones morales. Exige al servidor público a actuar con apego a la normatividad, jerarquía e institucionalidad para con la dependencia en que se labora. Si logra introducir a sus acciones constancia y respeto, alcanzará más y mejores resultados en la tarea efectuada.

ORDEN: El ejercicio gubernamental requiere de orden, rigor, temple, entrega, conciencia y convicción para desempeñar las funciones públicas, precisa actuar conforme a regla o modo para hacer las cosas y a la observancia de las leyes y ordenamientos de una profesión o institución. Implica desempeñar cabalmente las funciones bajo ciertas reglas de organización.

LEALTAD: Acto de adhesión intelectual del servidor público hacia las actividades que le son encomendadas para alcanzar los objetivos de la institución. Adhesión por convicción que requiere tener el servidor público para con la institución en la que colabora.

Entre los informes y documentos más conocidos e importantes sobre esta materia en el mundo occidental, está el Informe NOLAN, denominado así por el Presidente de la Comisión del Parlamento británico que elaboró en 1994 a petición del entonces primer ministro un documento o informe sobre “Normas de conducta para la vida Pública”, que afectaba a la ética y al comportamiento de la clase política y funcional de éste país.¹⁰⁵ Los siete principios de la Vida Pública, según el Informe NOLAN, son los siguientes:

¹⁰⁵ **CANALES ALIENDE José Manuel**, “Algunas Reflexiones sobre la Ética Pública”, VII Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, versión en línea: <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../clad0044121.pdf>, , sitio consultado el 22 de Junio de 2012.

- a) Desinterés personal. Los que ocupan cargos públicos deberían tomar decisiones sólo con arreglo al interés público;
- b) Integridad.- Los que ocupan cargos públicos no deberían tener ninguna relación financiera u otra, con Terceros u organizaciones que puedan influirles en el desempeño de sus responsabilidades oficiales;
- c) Objetividad.- En la gestión de los asuntos públicos, incluidos los nombramientos públicos, la contratación pública, o la propuesta de individuos para recompensas y beneficios, los que ocupan cargos públicos deberían elegir por el mérito;
- d) Responsabilidad.- Los que ocupan cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones ante el público, y deben someterse al control que sea apropiado para su cargo;
- e) Transparencia. Los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible, en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan. Deberían justificar sus decisiones y limitar la información sólo en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público;
- f) Honestidad. Los que ocupan cargos públicos, tienen la obligación de declarar todos los intereses privados relacionados con sus responsabilidades públicas, y de tomar medidas para solucionar cualquier conflicto que surja de tal forma que protejan el interés público:
- g) Liderazgo. Los que ocupan cargos públicos, deberían fomentar y apoyar estos principios con su liderazgo y su ejemplo.¹⁰⁶
- h) Lealtad. Es servir con la verdad por delante, los que ocupan cargos públicos, deberán ser fieles a la Constitución y a las leyes.

¹⁰⁶ **CANALES ALIENDE José Manuel**, “Algunas Reflexiones sobre la Ética Pública”, VII Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, versión en línea: <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../clad0044121.pdf>, , sitio consultado el 22 de Junio de 2012.

Además del antes citado Informe, numerosos países occidentales (U.S.A. tiene una “Oficina del Gobierno de Ética” dependiente del Presidente, y una “Oficina de Consultas Especializadas” para proteger a los empleados públicos que denuncien presuntos supuestos de fraude y corrupción públicas) y del tercer mundo; han aprobado normas, han elaborado recomendaciones, han diseñado y desarrollado cursos de formación de empleados públicos, etc., entre otras medidas; con la finalidad de VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, erradicar la corrupción pública, e implantar los valores de la ética pública; siendo una tarea nada fácil, puesto que en primer lugar ésta se relaciona muy directamente con la tradición y cultura político administrativa de cada país; y en segundo término, como todo proceso de cambio, el reforzamiento de ciertos valores implica tiempo y esfuerzo para su implantación y desarrollo. Ahora bien las normas y prácticas, para intentar concretar las ideas sobre la ética pública, difieren en los distintos países, pero se tiene una base o tronco común del cual se parte, con las adaptaciones que cada gobierno considere necesarias para implementar.

El Comité P.U.M.A. de la O.C.D.E., ha señalado en mayo de 1998, los siguientes principios o recomendaciones de ética en el servicio público:

- a) las normas de ética para el servicio público deberán ser muy claras.
- b) las normas de ética deberán plasmarse en el ordenamiento jurídico en una disposición concreta.
- c) una conducta ética debe ser exigida a los empleados públicos.
- d) los empleados públicos tienen derecho al conocimiento de sus derechos y obligaciones, cuando se les exige explicaciones por sus actuaciones indebidas.
- e) debe existir un compromiso y un liderazgo político, que refuerce y apoye la conducta ética de los empleados públicos.

- f) el proceso de toma de decisiones, debe ser transparente y permitir la investigación.
- g) las líneas generales o maestras de la relación entre sector público y sector privado deben ser claras.
- h) los directivos públicos deben de tener y fomentar una conducta ética.
- i) las políticas de gestión, los procedimientos y las prácticas administrativas deben incentivar una conducta ética.
- j) la regulación y la gestión de los recursos humanos, deben motivar una conducta ética.
- k) deben establecerse mecanismos adecuados de responsabilidad para el servicio público.
- l) deben fijarse procedimientos y sanciones disciplinarias adecuadas, a fin de castigar las conductas irregulares.

En el caso español, la Administración Pública es una organización compuesta de personas que gestionan intereses generales, conforme al artículo 103 de la Constitución. La idea de servicio debe presidir la actuación de cualquiera que realiza una función pública (RODRÍGUEZ-ARANA, 1993). El Anteproyecto de Ley del Estatuto de la Función Pública, de 4 de junio de 1997, objeto de varias modificaciones parciales posteriores, y aún en fase de negociación definitiva por los responsables del Ministerio de Administraciones Públicas, en la Mesa General de Negociación de la Función Pública, incluye entre los principios y valores de ésta última, la ética pública. Unas instituciones llamadas a tener en protagonismo esencial en la prevención de la corrupción a través de la difusión de los valores cívicos, y de la ética pública en especial, y de la exigencia de responsabilidades tras el previo análisis de la rendición de cuentas llevada a cabo son las Entidades Fiscalizadoras Superiores (Tribunales de Cuentas, Contralorías, Contadurías, etc.); siendo de gran interés las conclusiones y recomendaciones de las

organizaciones internacionales (I.N.T.O.S.A.I.) y regionales (O.L.A.C.E.F.S.; E.U.R.O.S.A.I., etc.) de las que yo destacaría la significativa y hoy histórica Declaración de Lima de 1997 de I.N.T.O.S.A.I.

Existe una gran relación entre el contenido de la ética pública y la teoría política. Aspectos de ésta, como la lucha contra la corrupción, la “razón de Estado”, la garantía de los derechos de los ciudadanos (ya sean económicos, sociales o políticos) y la justicia (distributiva, equitativa y solidaria), son también aspectos y fines, por tanto, de la ética pública.

Según Santiago Carreto Sánchez el Estado, tiene que cumplir en su actuación pública, los siguientes principios: Continuidad, Suficiencia, Rapidez, Seguridad, Economía, Calidad, Eficiencia, e Innovación.¹⁰⁷

3.6. PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.¹⁰⁸

La profesionalización de la función pública, se ha venido dando desde tiempos antiguos como por ejemplo en la cultura griega, donde se seleccionaban a las personas que poseían características para ser parte del gobierno, capacitándoseles y preparándolos para ejercer la función pública, otro ejemplo de esta preparación, se dio en el imperio chino, aunque se había dejado de lado en los tiempos modernos donde los requisitos de idoneidad para ejercer cargos dentro del Estado se ha vuelto algo de afinidad o de su capacidad de ser manipulado según ciertos intereses, pero se ha vuelto a avanzar bastante en los últimos años.

¹⁰⁷ **SÁNCHEZ CARRETO Santiago** “Corrupción, Funcionarios Públicos, y el Papel de la Deontología”, en Revista Electrónica, telemática de Filosofía del Derecho n°13,2010, disponible en <http://www.rtd.es/numero13/01-13.pdf>, sitio consultado el 17 de Junio de 2012.

¹⁰⁸ **GESTION PÚBLICA IBEROAMERICANA PARA EL SIGLO XXI**, documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010. Pág. 9

En este tema hay que destacar, primeramente, el aumento de los cargos ocupados por concurso o selección pública. Como consecuencia de esto, se redujeron en América Latina los niveles de patrimonialismo -aunque la lucha contra la lógica patrimonialista no se ha agotado en toda la región. La ampliación de la meritocracia también ha significado que muchos gobiernos de la región están contratando personas más calificadas en términos de escolaridad y capacidad técnica. La mayor relevancia que se ha dado a este tema se hace evidente en la publicación de un documento del CLAD específico sobre esta materia: la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). A partir de este texto, los países miembros se comprometen a fortalecer el proceso de profesionalización de la administración pública. De esta forma, pusieron el tema del perfeccionamiento de los recursos humanos de vuelta en la agenda de reformas, tema que muchas naciones habían dejado en segundo plano luego de las primeras reacciones a la crisis fiscal de los Estados.

Cabe enfatizar que, en el contexto actual, la profesionalización de la función pública no significa adoptar integralmente el modelo weberianos. Hay dos cuestiones nuevas que han sido planteadas a partir de los desafíos actuales. La primera es la necesidad de tener un modelo flexible de contratación de personal, capaz de dar mayor eficiencia y agilidad a la gestión pública, y de responder a la necesidad de la administración pública de tener diversos patrones organizacionales que le permitan responder a las demandas de los ciudadanos. Obviamente que la meritocracia estará presente en cualquiera de estos procesos de selección, pero lo que será diferenciado es la vinculación funcional con el Estado.

Este tipo de flexibilización se viene adoptando en varios países de la región y fue defendida en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Vale

observar que una mayor flexibilización no debe traducirse en una discontinuidad de los servicios públicos ni en una inestabilidad del empleo público. Por el contrario, la flexibilidad debe dar mayor dinamismo a la administración pública sin que ésta pierda la capacidad de retener a los mejores profesionales. Una segunda cuestión que ha venido acompañando a la profesionalización de la administración pública es la necesidad de que los gestores públicos respondan con más calidad y frecuencia a la sociedad. Aquí también hay casos iberoamericanos importantes en los cuales la burocracia se volvió, en los últimos años, más transparente y aumentó su capacidad de hacerse responsable por sus actos. Este aspecto es muy significativo para combatir la cultura tecnocrática que fue sembrada a lo largo de la historia, principalmente por las elites burocráticas de América Latina, particularmente por medio de la estrategia del aislamiento burocrático.

El documento llamado “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, aprobado por los miembros del CLAD, El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Se constituyó en el año 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela. Su sede se encuentra en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con la "Ley Aprobatoria del Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo" (G.O. N° 2.718 del 30 de diciembre de 1980).

Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2845 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social. En el año 2006, destaca que la responsabilización y la transparencia

deben ser válidas particularmente para el alto escalafón gubernamental, de tal manera que los patrones de calidad y comportamiento ético deben ser respetados por todos aquellos que ocupan cargos públicos y no sólo por los funcionarios de carrera. El espíritu de este Código de principios ya viene permeando la práctica de algunos países de la región en los cuales ha aumentado la preocupación por la responsabilización (*accountability*) de los gobernantes y de sus principales asesores, en un proceso que ha aumentado el control sobre la corrupción, inclusive con *impeachments*, dimisiones y condenas judiciales. En especial, el clamor de la opinión pública con respecto a la cuestión ética ha impulsado este mayor cuidado por la cosa pública.

En lo que se refiere a la cuestión ética, el tema está muy centrado, hoy, en la corrupción. Es preciso que en la región se avance para que esta temática involucre también la posición de los gestores respecto de la atención a los ciudadanos. El objetivo debe ser el de fortalecer la noción de servidor público como parámetro ético, que los funcionarios y los gobernantes deben perseguir siempre. De ese modo, la ética pública en el siglo XXI debe responder a dos parámetros: la adopción de la probidad como parámetro moral, por un lado, y la búsqueda constante del mejoramiento del desempeño y de la calidad de la atención a los ciudadanos, por el otro.

En relación con la profesionalización de la función pública, los avances no han resuelto todos los problemas, siendo necesario promover otras propuestas que contribuyan al avance. Entre los puntos problemáticos que persisten se puede citar, en forma primordial, la dificultad para aumentar la calidad de la burocracia. La meritocracia no se agota en el concurso público, tema en el que hubo mayor progreso en los últimos años. También se requiere la generación de un ambiente meritocrático en otros aspectos de la

carrera. En este punto, hay tres cosas que son esenciales: motivación, capacitación y responsabilización de los gestores públicos.

En lo que se refiere al primer aspecto, debe haber un marco institucional que estipule un horizonte profesional para la burocracia. La propia existencia de la carrera es fundamental, siempre que esta se base en reglas claras de ascenso por mérito y no por años de servicio o por edad. Dicho esto, la elaboración de incentivos motivacionales para los funcionarios, ya sea desde el punto de vista individual o colectivo, resulta fundamental para alcanzar los objetivos de la administración pública. En esta línea de acción, se puede citar la articulación de equipos estructurados en torno a tareas, premios a las mejores prácticas y experiencias innovadoras, gratificaciones salariales vinculadas al cumplimiento de metas y al perfeccionamiento profesional de cada funcionario, esto para mencionar sólo algunos de los principales instrumentos.

La motivación es un elemento clave para mejorar el desempeño de la burocracia, sin embargo ello sólo se logrará en la medida que exista una política de capacitación de los funcionarios públicos y gestores públicos en general. La educación continua debe ser una prioridad en los países iberoamericanos. Invertir en formación y entrenamiento es esencial por dos razones. Primero, porque los cambios en el mundo contemporáneo y el carácter arraigado de ciertas prácticas en el sector público exigen la enseñanza de nuevas técnicas, competencias y comportamientos organizacionales. Segundo, porque la capacitación puede ser una forma de motivar a la burocracia porque los servidores públicos pueden ver en esta actividad una manera de obtener más conocimientos, para su capacidad personal y, con ello, sentirse más estimulados como persona y en su ambiente de trabajo.

La responsabilización de la burocracia a través de la evaluación del desempeño completa el ciclo meritocrático. Algunas naciones iberoamericanas ya incluyeron en su menú de profesionalización de la función pública este elemento, pero muchos aún se resisten. Para evitar una mala interpretación de este instrumento cabe destacar que sirve, esencialmente, para el aprendizaje de los funcionarios y de la organización respecto a la forma de producir mejores políticas públicas. Sus efectos en términos de premio y castigo son menores y no constituyen un fin en sí mismo. El proceso de evaluación contiene, en verdad, una doble forma de responder a la sociedad. De un lado, muestra a la población que el gobierno se preocupa de evaluar lo que hace y de divulgarlo públicamente. Por otro lado, crea mecanismos para aprender y perfeccionar la gestión pública a partir de resultados medibles. En la medida que transite por esta vía, la administración pública iberoamericana responderá mejor tanto a los dictámenes de la democratización como a la cualificación de la función pública.

Como último problema, relacionado con la profesionalización que puede ser citado aquí, hay que plantear la cualificación de quienes formulan e implementan las políticas. Ambos extremos del sistema deben mejorarse en términos de nuevos conocimientos y competencias. En la parte superior de la administración, los miembros del gobierno necesitan mejorar sus capacidades para diseñar, acompañar y evaluar las políticas públicas. Se trata de formarlos mejor no sólo en términos técnicos. También es necesario mejorar su capacidad para consultar y para negociar con los principales actores sociales y políticos; del mismo modo, hay que mejorar su capacidad para publicitar las decisiones gubernamentales. Es obvio que ello exigirá un comportamiento diferente a la visión tecnocrática que ha prevalecido hasta ahora particularmente en las elites político-burocráticas de América Latina.

En la base del sistema administrativo, los llamados burócratas del nivel de la calle, constituyen el eslabón perdido de las reformas de la gestión pública. En la medida que se avanzó en las políticas sociales y en la descentralización de la administración pública iberoamericana, los funcionarios responsables de la implementación de las políticas se hicieron más importantes, pero esto no ha sido acompañado hasta el momento por una inversión en su cualificación. Dicho esto, es preciso mejorar la interrelación entre formulación y ejecución de las políticas públicas. De cualquier modo, desde el prisma de la profesionalización de la función pública, es importante crear un mayor número de procesos de entrenamiento que junte a los integrantes del nivel más alto del gobierno con la burocracia de la calle, ello con el fin de compartir conocimientos y experiencias, generando una sinergia entre ambos niveles.¹⁰⁹

3.7. ETICA PÚBLICA Y ADMINISTRACION:

El desarrollo de la función pública profesional es una condición necesaria, pero no la única para un mejor gobierno. La función pública constituye un recurso disponible para la mejor gestión de los asuntos públicos, que conciernen al conjunto de la sociedad. Las reformas a la función pública deben contar con la participación de los representantes electos, elegidos, designados y de la sociedad civil, ya que su participación es clave en el proceso de cambio.

La importancia de la interacción del gobierno y la sociedad civil y de ésta entre sí, ya que el poder de la sociedad civil reside en su capacidad de

¹⁰⁹ **GESTION PÚBLICA IBEROAMERICANA PARA EL SIGLO XXI**, documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010. Pág. 10

discutir, denunciar y proponer.¹¹⁰ Otro aspecto a tener en cuenta es la democratización de la función pública como camino para que el servicio civil cumpla su desempeño de acuerdo al interés público. Así la responsabilidad de los funcionarios exige dar cuenta no sólo al interior del servicio, sino a un aspecto más amplio de actores, políticos, usuarios y ciudadanos.

Por último se señala que la ética pública va más allá del estricto cumplimiento de la legalidad vigente como parámetro de moralidad, es así que Rodríguez Arana señala que se debe combatir el paradigma, que supone una desnaturalización de lo que siempre se ha entendido como parámetro de actuación de los funcionarios públicos.

Es el planteamiento legalista en virtud del cual la ley es el paradigma de la moralidad.¹¹¹ Transparencia Internacional expresa: *no es suficiente que los gobiernos tengan sólo estructuras basadas en reglas o sustentadas en su cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento por sí solos pueden motivar, de manera inadvertida, a que algunos servidores públicos ejerzan sus funciones simplemente al filo del mal comportamiento, argumentando que si no violan la ley, ello significa que están actuando éticamente.*¹¹²

La ética debe proporcionar una capacidad de reflexión y de análisis de los problemas que plantea la función pública con la idea de servicio a la

¹¹⁰ **Junta de Transparencia y Ética Pública**, “Ética y Función Pública”, manuales de capacitaciones N1, Montevideo, 2009, Pág. 8-9. disponible en [http://www.impo.com.uy/.../manual%20de%20etica%20y%20funcion%20...consultado](http://www.impo.com.uy/.../manual%20de%20etica%20y%20funcion%20...) el 16 de Junio de 2012

¹¹¹ **RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ Jaime**, “Ética en la Administración Pública”, versión En línea: <http://info.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa1/20s.pdf>, sitio consultado el 1 de Junio de 2012.

¹¹² **TRANSPARENCIA INTERNACIONAL**, 2000, p. 276 disponible en <http://www.transparencia.org/>, - [Translate this page](#) sitio consultado el día 01 de Septiembre de 2012.

colectividad. Debe existir un planteamiento ético del trabajo administrativo, ya que de lo contrario se vacía de contenido la labor de los funcionarios públicos.

En definitiva la idea de servicio público está vinculada con el Estado democrático y social de derecho y por el respeto de los derechos fundamentales.

La Administración Pública en cuanto servidora de los intereses de la colectividad debe promover el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos, siendo éste el contenido esencial de la ética del servicio público. El propósito básico de la Ética Pública es concienciar a todo servidor público de que trabaja para la comunidad política. Es decir que ningún político, juez, magistrado, legislador alcalde, gobernador, funcionario debería ocupar un cargo ni acceder a responsabilidades superiores si no cuenta con una formación en valores.

Para frenar las conductas nocivas o corruptas en el servicio público es necesario rescatar y fortalecer valores en los servidores públicos que sirvan de referentes en su comportamiento. Pero para fomentar valores se requiere de un conjunto de instrumentos tales como: a) leyes, b) códigos de ética generales y específicos, c) especialistas en la materia, d) un área, oficina u organismo dedicado a esta función.¹¹³

El estudio de la ética pública es importante porque ésta disciplina auxilia en la definición sobre lo que está bien y mal para la colectividad. Se refiere a los

¹¹³ **BAUTISTA Oscar Diego**, “Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos”, Tercera Edición, Impreso en México, Toluca 2011, Pág. 5, disponible en http://WWW.eprints.ucm.es/13069/1/cuaderno_12.pdf, sitio consultado el día 28 de Agosto de 2012.

criterios que debe tomar el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad.

La ética pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano.¹¹⁴

3.8. ETICA EN LA POLITICA.¹¹⁵

El instrumento fundamental desde antaño para formar a los hombres de gobierno era la ética. En la antigüedad, aquel que quería participar en los asuntos públicos tenía que pasar por esta disciplina la cual era considerada como una rama de la política. Era el filtro para conseguir que los hombres que llegaran a ocupar los cargos públicos obraran bien.

En las antiguas civilizaciones se encuentran referencias sobre la formación en valores para los gobernantes antes de que éstos tomaran posesión del cargo. Estas culturas contaban con *tratados* sobre el tema, con *códigos* para la función pública y con *maestros* que los impartían.

Las culturas antiguas dejaron testimonios muy valiosos en esta materia. Partiendo del siglo XVIII a.c se dispone del Código de Hammurabi, en Babilonia; de China (siglo V a. c) han llegado los Cuatro Grandes libros del

¹¹⁴ **VILLORIA MENDIETA, Manuel**, “La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España”, Ponencia en el VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal, octubre 2002. Pág. 19

¹¹⁵ **BAUTISTA, Oscar Diego**, “Ética Pública y Buen Gobierno”. Fundamentos, Estado de la cuestión y valores para el servicio público, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Toluca, México, 2009, p. 38

sabio Confucio, de los que se derivan los principios chinos sobre conducta pública; de los antiguos griegos (siglo IV a. c) existen las obras de Ética que escribiera Aristóteles así como Las obras morales de Plutarco. De la India (siglo III a. c.) proceden los principios del Rey Asoka. De la Roma clásica (siglo I a. c. y siglo I d. c.) contamos con el tratado Sobre los deberes de Cicerón así como los tratados morales de Séneca. De esta manera, los gobernantes de antaño ejercitaban el arte de gobernar basándose en principios éticos que respaldaban cada una de sus decisiones. “Desde antiguo, los seres humanos se percatan de que para vivir bien es imposible dejarse llevar por todas las pasiones que les inducen a obrar, y de ahí que también desde antiguo surja la idea de introducir un orden tal entre las pasiones que unas dominen sobre otras, unas sean dominadoras de las otras”.

Aristóteles construye su teoría de la política partiendo del entorno que rodea al hombre, de esta manera estudia primero la naturaleza mineral, posteriormente la vegetal y animal para llegar finalmente a la naturaleza humana. Y sostiene que sólo en la medida en que se conoce la naturaleza del hombre, con sus vicios y virtudes, se puede aspirar a la política. Como ya se ha señalado, este autor fue el primero en elaborar una obra escrita sobre la ética en la que muestra la importancia de ésta y la relación intrínseca que existe con la política. En este sentido escribió: “La política es la más importante de las ciencias y la más arquitectónica.

Ella determina lo que cada ciudadano debe aprender y en qué medida debe aprenderlo. Al utilizar la política en las otras ciencias y al legislar qué es lo que se debe hacer y qué es lo que se debe evitar, el fin que persigue la política puede involucrar los fines de las otras ciencias, hasta el extremo de que su fin es el bien supremo del hombre”.

En el transcurso de la historia, el tema de la ética siempre ha acompañado a la política como elemento que la complementa. En política, las decisiones no se pueden tomar como en las ciencias exactas, por lo que resulta de una profunda insensibilidad tomar decisiones basadas en criterios económico-cuantitativos a fin de ajustar el presupuesto, cuando se actúa así se abandona a la miseria, a la enfermedad, y a la inasistencia a los seres humanos, siempre los más desfavorecidos, que sin duda son también miembros de la comunidad. Un político no es un especialista técnico o científico y su papel es, como afirma Camps (1996), “*sumar peras con manzanas*”. En sentido contrario, las estrategias y decisiones políticas tampoco pueden simplemente sustituirse por más moral, ni el político puede cambiarse por el moralista.

Es importante recordar que los extremos son malos y que la política y la ética por separado son incapaces de alcanzar acertadamente los objetivos en un Estado, por lo que es necesario buscar el equilibrio entre la virtud del “*ético*” y la experiencia del “*político*”.

Puesto que la política no trata únicamente del poder en sí, sino de cómo la cosa pública afecta a la vida de las personas, no se puede dejar esta disciplina sin elementos que la orienten en momentos críticos, como en la toma de decisiones donde se necesite decidir entre un beneficio personal o colectivo. Actualmente, ante los cambios mundiales, los ciudadanos muestran una mayor exigencia hacia sus gobiernos bajo una nueva forma de hacer política que se acompaña de valores como la transparencia, la participación o la rendición de cuentas.

Un estudio de Edward Hallet Carr, titulado *Twenty Years, Crisis 1919-1939*, en el que analiza el periodo de la primera guerra mundial hasta el inicio de la

segunda, concluye con un capítulo sobre la moral en el nuevo orden internacional en el que afirma: “Así como siempre es utópico ignorar el elemento poder, también es una forma irreal de realismo ignorar el elemento moral en cualquier orden mundial. Al igual que, dentro del Estado, un gobierno necesita poder como base de su autoridad, también necesita el fundamento moral del consenso de los gobernados”. Sobre esta misma idea, Hans J. Morgenthau publicó en 1848 la obra *Politics among Nations*. En ella defiende la necesidad de una escala de valores al señalar: “*Es absurdo decir que una actuación política no tiene ningún objetivo moral, pues la acción política puede definirse como el intento de realizar unos valores morales por medio de la política, y esto es el poder*”.

La valoración del poder en política se halla en dependencia directa con la imagen que se tenga del ser humano. Aquellos que consideran al hombre como bueno por naturaleza, racional, consciente y educable, ven la política como un medio para el progreso humano y para el desarrollo del mundo y por tanto ven el poder cómo algo benéfico.

En cambio, los críticos del deber ser del político, señalado en la teoría política, consideran al hombre como corrompido por su naturaleza irracional y por tanto peligroso. Miran siempre la política como un negocio sucio, un quehacer inevitablemente inmoral y por consiguiente contemplan el poder como algo nocivo. El mundo es una realidad dual y en el hombre se hallan mezclados lo bueno y lo malo. En política no se puede ignorar que el poder, dada la condición ambivalente del hombre, no siempre ni en todas partes ha sido utilizado de manera correcta.

La historia de la humanidad está llena de ejemplos que muestran como se ha abusado de él poder. Precisamente por eso, desde los tiempos más remotos,

han existido individuos que han dedicado sus esfuerzos para intentar controlar ese abuso. De ahí que entre la ética y la política siempre haya existido una relación inevitable.

Desde antaño, los estudiosos de la política han coincidido en la necesidad de que ésta se acompañe de la ética, porque cuando la ética se ausenta, se utilizan todos los medios, incluidos *“los inmorales como la mentira, el engaño, la traición, el asesinato político y la guerra. Ni la diplomacia, ni los servicios secretos ni la policía están por encima de la moral”*.¹¹⁶

3.9 DEMOCRATIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.¹¹⁷

Un primer aspecto a destacar es la ampliación del proceso de democratización y responsabilización de la función pública. Este proceso es el resultado tanto de las presiones surgidas desde el campo electoral como del aumento del control social sobre los gobiernos en todo el mundo. Estas cuestiones experimentaron un avance significativo en los países iberoamericanos a partir del proceso de redemocratización. La transparencia de las acciones estatales es el punto de partida de este proceso de democratización del Poder Público y significó la creación de mecanismos que abren al público las informaciones y los procesos decisorios gubernamentales. Esto se dio por medio de instrumentos propios del gobierno electrónico y por medio de leyes que obligaron al Estado a divulgar, tanto datos respecto de sus actividades como información sobre los

¹¹⁶ **BAUTISTA OscarDiego**, “Ética Pública y Buen Gobierno,” 1 edición., Editorial y Portada: Héctor F. Cortés Mercado, Toluca, México, 2009. Pág. 85

¹¹⁷ **GESTION PÚBLICA IBEROAMERICANA PARA EL SIGLO XXI**, documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010. Pág. 7 y sig.

individuos que los gobiernos poseen. A partir de tales medidas, que se toman en varios países, la tradición de opacidad, especialmente de los gobiernos latinoamericanos, empieza a cambiar.

La transparencia es esencial, más no suficiente para democratizar la gestión pública. La constitución de una ciudadanía activa, con participación de la sociedad en los asuntos públicos, es una pieza clave. En este sentido, creció la asociatividad en la región y, de ello, emergen movimientos sociales que procuran instituir formas de control sobre los gobernantes. Son acciones que buscan mejorar la calidad de vida en las ciudades; iniciativas que establecen metas para los gobernantes; la elaboración de presupuestos públicos con la participación de la población (presupuestos participativos); y además existen millares de entidades del Tercer Sector que actúan en una enorme cantidad de asuntos relacionados a derechos, vinculados a los temas de género, etnia, a temas sociales tales como la cuestión ambiental o el combate a la pobreza rural, etc.

La asociatividad es mucho más importante y debe incentivarse. Sin embargo, ella no es garantía por sí sola de que los ciudadanos -especialmente los más pobres y desorganizados- sean protagonistas en el espacio público. Es necesario transformar la participación en un derecho, como resalta la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), garantizando a toda la población la posibilidad de influir en la producción de las políticas públicas. Para alcanzar este objetivo el camino correcto se encuentra en la creación de formas institucionalizadas de participación ciudadana.

En este sentido se crearon, en América Latina, y también en la Península Ibérica, diversos tipos de consejos, con representación sectorial y regional y

asociaciones civiles de usuarios de servicios públicos. Este modelo participativo implica dos formas de actuación de parte de la población: la primera es en el proceso deliberativo, en especial a nivel de la definición de las políticas públicas, y la segunda involucra controles sobre las acciones gubernamentales. En las mejores experiencias iberoamericanas, se han combinado ambas formas. Además de este instrumento relativo a los consejos, también se ha incentivado la participación social en la evaluación de los servicios públicos, colocando notas y haciendo sugerencias sobre posibles mejoramientos. En algunos casos, este proceso culmina en la creación de las Cartas de los Ciudadanos, a partir de las cuales se definen metas que el Poder Público debe cumplir en determinadas áreas o que debe alcanzar un servicio público específico, como, por ejemplo, un hospital. El hecho destacable es que, en el diseño de las políticas públicas en el mundo iberoamericano se admite, cada vez más frecuentemente, un espacio importante para los mecanismos participativos.

No obstante los avances, aún existe una agenda importante que debe cumplirse en el proceso de democratización. La mejor articulación con la democracia representativa es una de las cuestiones que se ha resuelto mal, especialmente en América Latina. En algunos casos, la relación entre participación ciudadana y procesos representativos clásicos es vista, equivocadamente, como una dicotomía. Es necesario, por el contrario, reforzar los lazos entre las dos formas democráticas, permitiendo que cada una de ellas actúe para legitimar a la otra. Esto, porque las fallas en ambas afectan la calidad de la ciudadanía.

Por un lado, la fragilidad de los instrumentos de responsabilización ligados a las elecciones, al Legislativo y al Judicial, como sucede en muchos países de la región, perjudica el desarrollo de los mecanismos de control social. Por

otro lado, la falta de canales de expresión y participación durante los mandatos puede favorecer la apatía política y debilitar a los partidos. En síntesis, una democracia representativa fuerte favorece la participación ciudadana, y viceversa. La combinación de ambas formas democráticas implica fortalecer la política como principal instrumento para la transformación social. Otro problema importante de la democratización de la administración pública está en la capacidad de producir información calificada y de fácil acceso para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la participación. De la misma manera que se han realizado avances recientes en términos de transparencia y de un diseño más abierto de las políticas públicas, los gobiernos deben ampliar bastante su papel pedagógico en relación con la participación ciudadana, sin que ello signifique perder la autonomía de la sociedad. No se trata de una nueva tutela estatal, pero sí de la creación de instrumentos que permitan el usufructo del derecho a la participación, que es aún embrionaria en la mayor parte de América Latina.

3.10 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LA ETICA, EN EL SECTOR PÚBLICO.

Todo individuo que se desempeña tanto en el ámbito público como en el sector privado proviene de una sociedad, por lo que está impregnado de una serie de valores y actitudes resultado de la cultura a la que pertenece. Es decir, el comportamiento de todo servidor público o empresario refleja de alguna manera las reglas y valores de la estructura social en que convive. De esta manera, si hay corrupción en los sectores público y privado, ¿no será acaso porque la hay en la sociedad? Esto genera a su vez un círculo dialéctico vicioso, es decir, si hay corrupción en la sociedad es porque ésta procede del ejemplo que dan los gobernantes desde la más alta jerarquía.

Un diagnóstico de la sociedad contemporánea realizada por la Escuela de Logoterapia de Viena, encabezada por Víctor Frankl, sostiene que hoy en día “vivimos en una sociedad que presume de honesta y buena pero alberga en su interior a gente enferma y corrupta.”

De esa manera, la participación de la sociedad civil se hace vital en el fomento de la ética y de la lucha contra la corrupción. Cuando los ciudadanos incorporan a su vida elementos éticos, les es más fácil determinar qué actitudes y comportamientos de los servidores públicos deben ser los esperados. De ese modo, la ciudadanía se convierte en observadora responsable, vigilante de sus representantes. Una sociedad vigorosa en materia de ética pública se convierte en un fuerte dique para la corrupción.¹¹⁸

La forma de participación de los ciudadanos en el fomento y desarrollo de la Ética Pública, puede ser vista desde dos acepciones como no impulsador de la corrupción o las conductas antiéticas y como denunciante de dichos actos.

Para la realización de un acto o conducta antiética, es siempre necesaria la complicidad del ciudadano, que permita que el funcionario público se aproveche de su cargo y en otras es el mismo ciudadano que fomenta dichas conductas, como medio para obtener un fin satisfactorio determinado.

Es por ello que el ciudadano participa de forma directa en el cumplimiento de la Ética en el sector público, ya que cuando el recibe la prestación de un servicio público, este debe abstenerse de promover cualquier conducta antiética por parte del servidor público, a fin de ser garante del

¹¹⁸ **OSCAR Diego Bautista**, “La Construcción de un Organismo Autónomo de Ética Pública”, tercera edición, Toluca, 2011, Pág. 8

comportamiento ético, logrando así aportar su parte en el establecimiento de conductas éticas en la función pública, pero en nuestra sociedad se da lo contrario, muchas veces con el objeto de agilizar los trámites, por recibir resoluciones satisfactorias o con el fin de agradar al servidor para obtener beneficios en el futuro, el ciudadano se vuelve impulsador de conductas contra la ética, logrando así un mayor grado de corrupción.

La Ley de Ética Gubernamental en su artículo 6, establece como prohibición el promover por parte del ciudadano conductas antiéticas, cuando en sus prohibiciones manifiesta: “solicitar o aceptar”, estableciendo la posibilidad que puede ser tanto el servidor público, como el ciudadano que inicie el comportamiento antiético.

En la otra acepción de la participación de la sociedad en el cumplimiento de la ética en el sector público, es cuando esta conducta ya se ha realizado, siendo necesaria la denuncia para que se sancione dicha infracción, o también como parte en el proceso sancionador.

Y en este caso la Ley de Ética Gubernamental plantea la posibilidad que el ciudadano que avise de los actos no éticos de la siguiente manera:

Denuncia: constituye un derecho y un deber y puede interponerla cualquier persona, sea o no servidor público, por sí o por medio de representante, ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva o ante el Tribunal, en contra de cualquier persona sujeta a la aplicación de esta Ley, sobre hechos que pudieren constituir infracciones a los deberes o prohibiciones éticas. (Arts. 5, 30 y 53 de la Ley de Ética Gubernamental)

Instructor: todo ciudadano que reúna los requisitos para ser instructor, (Art. 36 de la Ley de Ética Gubernamental) podrá serlo mediante la delegación

expresa y por escrito del Tribunal de Ética Gubernamental y podrá realizar la investigación de los hechos y recibir pruebas, según lo decida el Tribunal (Art. 35 de la Ley de Ética Gubernamental)

Interposición de Recurso: el ciudadano denunciante puede interponer ante el Tribunal, el recurso de reconsideración contra la resolución que ordene el archivo de las diligencias o contra la resolución final, dentro de los tres días siguientes a la notificación, el que deberá resolverse en el plazo de cinco días. (Art. 39 de la Ley de Ética Gubernamental)

CAPITULO IV

EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LA ÉTICA EN EL SALVADOR.

4.1 LEY SOBRE EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS.

Como primer antecedente de una normativa con relación a la Ética Pública tenemos la: Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Y Empleados Publico.

El artículo 217 de la Constitución de 1950 dio base constitucional a la promulgación de la Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos creada el 24 de Abril de 1959 por Decreto Legislativo N° 2833, y publicada en el Diario Oficial N° 87, Tomo N° 183, del 18 de Mayo de 1959, y su última reforma fue en 1992; la Constitución vigente desde el año 1983 consigna en su artículo 240 el mismo contenido de la Constitución de 1950 y las multas aplicables se imponen de acuerdo a la Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativa.

La presente Ley tiene por objeto: “establecer los supuestos de enriquecimiento ilícito o evidenciar las situaciones que adviertan un aumento de capital notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener en virtud de los sueldos y emolumentos, que hayan percibido legalmente los funcionarios y empleados públicos, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, también establece las sanciones en caso de que se violenten los supuestos de la ley y los procedimientos para sancionar a los funcionarios públicos y empleados públicos.”

Dicho cuerpo normativo de naturaleza administrativa, constituye un mecanismo de control, para los funcionarios, y empleados públicos, en lo que concierne a los ingresos que estos debe percibir durante su gestión en los diferentes cargos, o más bien los ingresos que estos no deben percibir.

La ley está compuesta por siete títulos; el primero de ellos establece las personas que están sujetas a la misma manifestando en su Artículo 1 que: La presente ley se aplica a los funcionarios y empleados públicos que en el texto de la misma se indican, ya sea que desempeñen sus cargos dentro o fuera del territorio de la República; así mismo en el artículo dos manifiesta quienes serán los sujetos que se entenderán como Funcionarios Públicos.

El Título II regula la declaración de patrimonios y manifiesta en el Artículo 3 que dentro de los sesenta días al que tomen posesión de su cargo los funcionarios y empleados públicos que determina la ley; deberán rendir Declaración Jurada del estado de su patrimonio ante la Corte Suprema de Justicia por medio de la sección de probidad, Dichas declaraciones deberán ser presentadas personalmente por quien esté obligado, o debidamente autenticadas, o por medio de apoderado especialmente constituido

Para determinar el eventual incremento patrimonial se comparan las declaraciones juradas de patrimonio que están obligados a presentar los funcionarios y empleados públicos al inicio y finalización de sus funciones, comprobándose la veracidad de tales declaraciones y, si del examen de ellas se encontraren indicios de enriquecimiento ilícito, se inicia el juicio correspondiente.

Los obligados a presentar dicha declaración son los Funcionarios y Empleados públicos, los cuales se clasifican en tres:

- a) Los que específicamente están señalados en la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos;
- b) Los que genéricamente están señalados en la Ley por vincularse al manejo de fondos cuyo promedio mensual sea mayor a mil colones;
- c) Los que sin estar obligados a declarar fueren requeridos especialmente por la Corte Suprema de Justicia o por la Sección de Probidad, siempre que estén comprendidos en los Artículos 1 y 2 de la Ley.

El Título III trata del enriquecimiento ilícito, y manifiesta que: se presume enriquecimiento ilícito cuando 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. Para determinar dicho aumento, el capital y los ingresos del funcionario o empleado, de su cónyuge y de sus hijos, se considerarán en conjunto. La Constitución establece una presunción de existencia de enriquecimiento ilícito, cuando el aumento del capital del funcionario o empleado fuere notablemente superior al que normalmente hubiera 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. Por supuesto, esta presunción puede ser desvirtuada en el juicio demostrando que si existe causa justa del enriquecimiento.

En el Título IV, de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, se describe el procedimiento a seguirse. El Juicio por Enriquecimiento Ilícito podrá iniciarse por:

- a) La Corte Suprema de Justicia, cuando del examen y verificación de las declaraciones de patrimonio se encontraren indicios de éste;
- b) Todo ciudadano puede denunciar ante la Corte Suprema de Justicia el enriquecimiento ilegítimo de cualquier funcionario o empleado público a costa de la Hacienda Pública o Municipal; y
- c) Por la Fiscalía General de la República.

Conocerá del Juicio la Cámara de lo Civil de la sección a donde corresponda el domicilio del encausado, siguiéndose los trámites según el derecho procesal común y admitiéndose apelación para ante la Corte Suprema de Justicia. En caso de que la denuncia ciudadana no fuere veraz se tendrá por difamatoria y el denunciante y su abogado estarán obligados a indemnizar al difamado en daños y perjuicios. Igual obligación corresponde al Estado o al Municipio cuando habiéndose iniciado el Juicio por la Corte Suprema de Justicia o por la Fiscalía General de la República la sentencia fuere absolutoria.

Luego en el Título V las sanciones que se impondrán ante la existencia del enriquecimiento ilícito. La sanción fundamental contemplada en la Ley es la restitución al Estado o al Municipio de lo que se demuestre en el Juicio que se ha adquirido indebidamente. Multas por presentación extemporánea de la declaración de patrimonio en un rango de cien a cinco mil colones o su equivalente en dólares de once punto cuarenta y dos a quinientos setenta y uno. Cesación del cargo para quienes no presenten la declaración en el nuevo plazo concedido ante el incumplimiento original.

También cesará en el cargo el funcionario y empleado público que hiciere declaraciones manifiestamente falsas y que le beneficiaren, a excepción de

aquellos que son de elección popular o por votación nominal y pública de la Asamblea Legislativa. Para los funcionarios de elección popular las multas por declaración extemporánea serán de quinientos a diez mil colones o su equivalente en dólares cincuenta y siete punto catorce a mil ciento cuarenta y dos punto ochenta y cinco y por declaración manifiestamente falsa y que le beneficie serán de tres mil a diez mil colones o su equivalente en dólares de los Estados Unidos de Norteamérica: trescientos cuarenta y dos punto ochenta y cinco a mil ciento cuarenta y dos punto ochenta y cinco.

Posteriormente de la Ley sobre Enriquecimiento Ilícito fue promulgado él: “Código de Ética del Servidor de la Corte de Cuentas de la República”¹¹⁹. El texto es una hermosa cartilla de principios, abarcando aún principios de eficiencia, efectividad, excelencia, economía, calidad de servicio, etc., con escaso contenido jurídico; no contiene sanciones, aunque se refiere a la normativa aplicable en caso de incumplimiento. Crea un Comité de Honor, institución ad-hoc integrada por tres personas nombradas por el Presidente de la Corte, para el conocimiento de las infracciones al Código.¹²⁰

4.2 CÓDIGO DE ÉTICA DEL SERVIDOR DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA.

El Código de Ética del Servidor de la Corte de Cuentas, fue creado el 8 de Marzo de 2001; Publicada en el Diario Oficial N° 53, Tomo 350, del 14 de

¹¹⁹ El texto tiene fecha 8 de marzo de 2001, pero no indica el tipo de instrumento (decreto, acuerdo, resolución, etc.) por medio del que fue aprobado. Fue publicado en el D.O. N° 53, Tomo 350, 14 de marzo de 2001.

¹²⁰ **FUSADES**, “Boletín de Estudios Legales”, Legislación Salvadoreña en Materia de Fondos Públicos Tercera Parte, Boletín n° 67 julio 2006. Version en línea disponible en : www.fusades.org/index.php?option=com_k2&view...id.., sitio consultado el 27 de Abril de 2012.

Marzo de 2001, estas normas son una manifestación del movimiento internacional que se venía gestando desde los años noventa a nivel internacional y que culminaría con la creación de códigos y leyes sobre Ética a nivel mundial.

El presente Código tiene como propósito regular la conducta individual de los servidores de la Corte de Cuentas de la República, adaptándola a las exigencias morales que permitan que la Institución mantenga e incremente su credibilidad, actúe con imparcialidad y se pronuncie con objetividad conforme a las atribuciones, funciones y competencias.

El alcance del código es a todos los funcionarios y empleados de la Corte de Cuentas, presentando una serie de principios Éticos, los cuales pretenden establecer a la integridad como el valor central, dividiéndolos en:

A) PERSONALES:

1) LEALTAD INSTITUCIONAL, siendo obligación de los servidores de la Corte cumplir y velar que se cumplan los principios y disposiciones; 2) HONRADEZ E INTEGRIDAD, que se manifiesta en un obrar con rectitud e integridad, sin abusar de ninguna manera de su cargo para obtener beneficios por sus servicios; 3) CONDUCTA Y DISCIPLINA, los servidores de la Corte de Cuentas deben actuar bajo principios morales, observando buenas conductas, actuando siempre bajo el margen de los principios éticos, siendo justos y equitativos en sus evaluaciones; 4) CONFIDENCIALIDAD Y RESERVA, la confidencialidad y utilización de la información, son componentes básicos en el ejercicio de sus funciones, debiendo guardar en reserva el secreto profesional, sin revelar información que sea de su conocimiento por razón de su trabajo, excepto cuando la ley lo mande. 5) RESPONSABILIDAD, los servidores de la Corte, están obligados a

responder a la ciudadanía por las consecuencias de sus actos u omisiones y en su caso están obligados a justificarlos, de tal forma que no exista duda sobre la transparencia de los mismos. 6) PROBIDAD, consiste en mantener una conducta intachable en sus actuaciones, ya que deben al administrar los recursos públicos, con entrega legal y honesta, siendo conscientes y respetando las limitaciones, restricciones y abstenciones que se le exijan. Su comportamiento debe ser en todo momento ejemplar; 7) TRANSPARENCIA, el servidor de la Corte debe mostrar en todo momento que sus acciones como tal se ejecutan con estricto y permanente apego a las normas jurídicas y técnicas; así como, los principios sociales; debiendo asumir una conducta muy clara que implique: a) generar y transmitir información útil, pertinente, verificable y oportuna; b) brindar la información que se le sea requerida a sus supervisores; c) manifestar con claridad e integridad las recomendaciones.

B) DESEMPEÑO PROFESIONAL.

8) OBJETIVIDAD, IMPARCIALIDAD E INDEPENDENCIA, al realizar su trabajo los servidores de la Corte deben actuar con objetividad, imparcialidad e independencia, de acuerdo al marco técnico y jurídico establecido. Sus actividades personales no deben perjudicar ni sus deberes ni el cumplimiento de la misión institucional, debe evitar cualquier acto o compromiso que implique en la realidad o pueda hacer presumir falta de independencia o posibilidad de influencias indebidas en el desempeño de sus deberes; 9) EFICIENCIA, EFECTIVIDAD, EFICACIA, ECONOMIA, EQUIDAD Y EXCELENCIA, los servidores de la Corte deben racionalizar el uso de los recursos en función de hacer más eficiente su labor para alcanzar los objetivos planteados, debiendo aplicar sus conocimientos y experiencias de la mejor manera posible, para logra los fines y propósitos del Estado; 10) CAPACIDAD TECNICA, COMPETENCIA Y DESEPEÑO PROFESIONAL, se debe mostrar y poseer capacidad e idoneidad por parte de los servidores de

la Corte para el desarrollo de las funciones inherentes al cargo, ya sea en el área administrativa u operativa, debiendo ser las personas más idóneas para efectuar los trabajos asignados; 11) CONFLICTO DE INTERESES, no se debe anteponer preferencias de cualquier índole, en el desempeño de sus labores, debiendo actuar apegados a las normas aplicables, no debiendo participar en la fiscalización de una entidad pública en la cual estuvieren empleados en cargos financieros o de decisión administrativa, su cónyuge, parientes, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o donde hubiese sido empleados dentro de los últimos cinco años, anteriores al periodo sujeto a la fiscalización. Debiendo abstenerse de ejercer la práctica profesional en forma particular, cuando esta genere conflicto con su actuación como tal.

C) RESPONSABILIDAD ANTE TERCEROS.

12) SEGURIDAD, CONFIANZA Y CREDIBILIDAD, la conducta de los servidores de la Corte debe ser irreprochable, no debe suscitar sospechas, deben ser dignos de respeto, credibilidad y confianza. Deben cooperar y promover las buenas relaciones entre sus compañeros; 13) INTERES PÚBLICO, en todo caso se le deberá dar prioridad al interés público, honrar la confianza pública y demostrar su compromiso con la profesión o actividad que cumplen; 14) CALIDAD DE SERVICIO, las actuaciones de los servidores de la Corte deben propender a producir mejoras continuas en las instituciones, que contribuyan al logro de la excelencia en el servicio público, por medio de las recomendaciones y de la generación de información útil, oportuna y con valor agregado.

D) OBLIGATORIEDAD.

Este código será de cumplimiento obligatorio a partir de su emisión, habrá un Comité de Honor, compuesto al menos por tres personas, nombradas por el

Presidente de la Corte, de entre el personal de la misma, que en caso de existir alguna denuncia relativa al incumplimiento de cualesquiera de las normas antes previstas; se encargara de investigar y recomendar lo pertinente, conforme la normativa aplicable. El Comité de Honor no será permanente y será nombrado cuando se diere el caso, las personas que conformen este Comité, deberán reunir al menos los siguientes requisitos: no haber sido cuestionado nunca por el incumplimiento de este Código, no haber sido procesado penalmente por ningún delito, ser empleado de esta institución y ser de moralidad notoria.

Al Código de Ética del Servidor de la Corte de Cuentas le sigue el “Reglamento interno de la Asamblea Legislativa”¹²¹ el cual incluye un capítulo denominado “Ética Parlamentaria” (Arts.25 a 33), conteniendo deberes y prohibiciones para los diputados y crea un Comité de Ética Parlamentaria, que se integrará de conformidad a un protocolo de entendimiento que acordarán los grupos parlamentarios al inicio del período legislativo y por el cual se determinará también la integración de la Junta Directiva de la Asamblea. Establece sanciones, procedimientos y recursos.

4.3 REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

Este reglamento tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y los procedimientos parlamentarios de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con las facultades que le otorga la Constitución. Es la normativa de su tipo más novedosa que se ha emitido, pues contempla prescripciones de conducta que no estaban en otras leyes, aunque no todas se refieren a materia de probidad.

¹²¹ **D.L. N° 756**, 28 de Julio de 2005; **D.O. N° 198**, Tomo 369, 25 de Octubre de 2005. Inició su vigencia el 1° de mayo de 2006.

Este reglamento fue emitido mediante D.L N° 756, el 28 de Julio de 2005, publicado en el Diario Oficial N° 198, Tomo N° 369, del 25 de Octubre de 2005 y entro en vigencia el 1 de Mayo de 2006. Está compuesto por 17 capítulos y 159 Artículos. Una somera descripción de su articulado es la siguiente:

En el Capítulo I, se regulan las Disposiciones Fundamentales siguientes: el objeto, la naturaleza, el inicio de periodo, la instalación y el lugar de reunión; también establece el quórum y la toma de decisiones.

El Capitulo II, establece el Proceso de Instalación de la Asamblea e Inicio del Periodo.

En el Capítulo III, se regula la Integración, las atribuciones y el Periodo de Funciones de la Junta Directiva de la Asamblea.

El Capítulo IV, establece Los Diputados y las Diputadas son representantes del pueblo y actuarán con honestidad, probidad los Derechos, las Obligaciones y los Deberes de los Diputados y Diputadas; así también se regula la sanción y el procedimiento por inasistencia.

En el Capitulo V, se regula la Toma de Protesta, los Llamamientos y la Remuneración de los Diputados Suplentes.

El Capítulo VI, establece la Ética Parlamentaria que comprende: los deberes y las prohibiciones éticas, el establecimiento del Comité de Ética Parlamentaria y las sanciones éticas.

En el Capítulo VII, se regulan los Grupos Parlamentarios, su conformación, el coordinador y las funciones de cada grupo parlamentario.

El Capítulo VIII, establece las Comisiones Legislativas, su integración, su objeto, su número de miembros, las clases de comisiones, su estructura y su funcionamiento.

En el Capitulo IX, se regulan las Misiones Oficiales al Exterior, su integración, el periodo y los viáticos de las misiones oficiales.

El Capítulo X, establece las Sesiones de la Asamblea Legislativa y su Desarrollo, las clases y enumeración de las sesiones, el establecimiento del quórum y las sustituciones.

En el Capítulo XI, se regulan los Debates y Resultados.

El Capítulo XII, establece el Proceso para la Elección de Funcionarios.

En el Capítulo XIII, se regulan los Informes de Labores de varias entidades del Estado.

El Capítulo XIV, establece las interpelaciones, su objeto y el procedimiento.

En el Capítulo XV, se regulan los Antejucios de los Funcionarios del Estado.

El Capítulo XVI, establece la Administración de la Asamblea Legislativa, entre ellas, las gerencias y las oficinas departamentales.

En el Capítulo XVII, se regulan las Disposiciones Generales del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.

El Presidente de la República en el periodo 2004-2009, el señor Elías Antonio Saca Gonzales. Emitió un Reglamento denominado “Normas éticas de la Función Pública”¹²², aplicable exclusivamente a los servidores públicos que laboran en el Órgano Ejecutivo. Es un documento en el que no queda clara la distinción entre los principios éticos que enuncia y los deberes de los obligados, los que no aparecen contemplados en un solo capítulo; en todo caso, no contiene ninguna obligación que no estuviera incluida previamente en otras leyes.

Los encargados de dar cumplimiento a la normativa son los titulares de cada oficina pública, pero el único procedimiento que contempla es el de recepción de denuncias, que deberán hacerlas del conocimiento de los funcionarios competentes. Crea una Comisión de Ética para la Función Pública, integrada

¹²² D.E. N° 101, 25 de Octubre de 2005; D.O. N° 199, Tomo N° 369, del 26 de Octubre de 2005

por los Secretarios Técnico y para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia y por los Ministros de Hacienda y Gobernación, con un aparato burocrático bajo sus órdenes, para formular propuestas de políticas y estrategias para prevenir el incumplimiento de los deberes éticos y admitir denuncias.

4.4 NORMAS ETICAS PARA LA FUNCION PÚBLICA.¹²³

Las Normas Éticas para la Función Pública fueron emitidas mediante Decreto Ejecutivo N° 101, del 25 de Octubre de 2005; Publicada en el Diario Oficial N° 199, Tomo N° 369, del 26 de Octubre de 2005. Estas normas son un producto directo de la suscripción y ratificación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción,¹²⁴ están enfocadas en mantener y fortalecer el adecuado cumplimiento de las funciones públicas, además deberán prevenir conflictos de intereses y obtener la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a servidores públicos en el desempeño de sus funciones, su aplicación se contrae por ahora a los servidores del Órgano Ejecutivo. Estas normas fueron creadas el 25 de Octubre de 2005, habiendo sido reformadas por última vez en Noviembre del mismo año. Estas normas constan de diez capítulos, el primero de ellos está referido al objeto, ámbito de aplicación, finalidad de la ética y principios éticos en la función pública: su objeto es establecer principios éticos rectores a los que deberán sujetarse en sus actuaciones y responsabilidades¹²⁵; en cuanto a su ámbito de aplicación este Decreto se aplicará a todos los servidores públicos que laboran en el Órgano Ejecutivo, dentro o fuera del territorio de la República; además estas normas tienen por finalidad: “Establecer las prohibiciones,

¹²³ D. E. N° 101, del 25 de octubre de 2005, D. O. N° 199, Tomo N° 369, del 26 de octubre de 2005.

¹²⁴ Cfr. Artículo III, de la Convención Interamericana Contra la Corrupción

¹²⁵ Cfr. Artículo 1, de las Normas Éticas Para la Función Pública

impedimentos e incompatibilidades para todos los servidores públicos que en él se determinan. Asimismo. Los Principios Éticos de la Función Pública,¹²⁶ consisten en valores esenciales que deben poseer los funcionarios y empleados públicos, ya que el cumplimiento o no de estos principios en la práctica, determina la calidad y efectividad de la gestión gubernamental. Además el cumplimiento de estos principios mejoraría la percepción de la población hacia el Gobierno, reduciría drásticamente la corrupción y disminuiría la brecha existente entre el gasto gubernamental y los beneficios obtenidos. Estos Principios son los siguientes: a] Integridad, b] Imparcialidad, c] Honradez, d] Discreción, e] Responsabilidad, g] Lealtad.

En el Capítulo II se encuentra a la autoridad aplacadora de dichas normas que deberán velar por el estricto cumplimiento de los deberes y obligaciones contenidas en las mismas estos sujetos serán los Titulares de los distintos Ministerios que componen el Órgano Ejecutivo; así manifiesta que existe una Comisión de Ética para la Función Pública, en adelante “la Comisión”, tendrá a su cargo formular propuestas de políticas y estrategias para prevenir el incumplimiento de los deberes éticos contenidos en las presentes Normas por parte de los servidores públicos y admitir denuncias cuando éstas sean en contra de los Titulares de las Instituciones que componen el Órgano Ejecutivo, por el incumplimiento de los deberes y las obligaciones contenidas en las presentes Normas, tramitándolas conforme a dicho Decreto; así mismo este capítulo desarrolla como estarán integradas las comisiones y cuáles son las atribuciones que tendrán, designando a la comisión como el organismo facultado para dictar las normas de interpretación y aplicación de la presente ley, siendo los dictámenes o instrucciones emitidos por la comisión de obligatorio cumplimiento para quienes fueran sus destinatarios.

¹²⁶ Cfr. Artículo 3, de las Normas Éticas Para la Función Pública.

En cuanto al Capítulo III de dichas normas regulan los aspectos relacionados a la Secretaria de la comisión, quien la integra como se nombra y cuál es el desempeño, atribuciones e incompatibilidades del secretario ejecutivo.

El capítulo IV desarrolla los Deberes Éticos de los Servidores Públicos; estos Deberes Éticos,¹²⁷ son normas generales de conducta aplicables a todos los funcionarios públicos del Órgano Ejecutivo, orientadas a desarrollar Los Principios Éticos de la Función Pública , estas normas generales regulan múltiples aéreas las como: a] Prestación del Servicio, estableciendo que los funcionarios y empleados públicos deberán atender lo establecido por las leyes en relación al lugar tiempo y forma de prestar sus servicios. b] Interés Público, bajo el cual los funcionarios o empleados públicos deben hacer prevalecer el bienestar general por encima de los intereses particulares. Este deber está relacionado con el principio de Integridad. c] Honorabilidad de los Funcionarios o Empleados Públicos, por virtud del cual ellos deben mantener dentro y fuera del cumplimiento de sus funciones una conducta decorosa, que refleje respeto a los valores [Principios] éticos contenidos en Las Normas Éticas Para la Función Pública. Deber íntimamente relacionado con el Principio de Decoro; d] Comportamiento Personal, en este caso será deber de los funcionarios o empleados públicos, relacionarse con los usuarios, compañeros, subordinados y superiores, con debida educación y cortesía. Este deber se encuentra vinculado al Principio de Integridad; e] Jerarquía, según el cual los funcionarios y empleados públicos deben obedecer las órdenes de sus superiores siempre y cuando estas reúna las formalidades legales y sean actos propios de su cargo. Deber estrechamente relacionado con el Principio de Lealtad, mediante el cual los servidores públicos deben guardar la información que sea confidencial.

¹²⁷ **Cfr.** Artículo 15, de las Normas Éticas Para la Función Pública.

El Capítulo V regula el régimen ético de la Función Pública, en donde se encuentran establecidos los derechos de los servidores públicos tales como: a) Realizar las consultas que estime convenientes a la Comisión cuando razonablemente pudiere generarse una situación de incertidumbre o duda con relación a una cuestión objetiva de naturaleza ética; b) Que se respete el debido proceso, cuando se le atribuyere infracción de cualquiera de las normas o principios éticos de este Decreto; c) La promoción y reconocimiento público por el buen desempeño de su cargo; y, d) Los demás derechos que determinen las leyes respectivas. Así mismo este capítulo regula las prohibiciones e incompatibilidades de los servidores públicos.¹²⁸

En cuanto al Capítulo VI regula el régimen de regalos y otros beneficios, es decir que El servidor público no podrá en ningún caso solicitar, aceptar o admitir, directa o indirectamente, para sí, ni para su cónyuge, conviviente o algún pariente o terceros: dinero, dádivas, beneficios, regalos, favores, promesas o cualquier otra ventaja, a cambio de conceder beneficios indebidos a los administrados o particulares.

El Capítulo VII establece los aspectos preventivos y educativos los cuales desarrollan de programas de asistencia y asesoramiento a los servidores públicos sobre las normas contenidas en este Decreto, haciendo énfasis en los deberes y derechos ciudadanos, en la organización del Estado salvadoreño, valores cívicos y en las consecuencias de su incumplimiento, tanto las de naturaleza administrativa como penal. Las Normas Éticas para la Función Pública, son un importante aporte, al Ordenamiento Jurídico Salvadoreño, ya que como podemos notar cuenta con una gran cantidad de disposiciones orientadas a regulación de las actuaciones de los funcionarios

¹²⁸ Cfr. Artículo 17, de las Normas Éticas Para la Función Pública.

y empleados públicos, además de establecer Principios, Prohibiciones y Deberes rectores de la función pública, contempla disposiciones relativas a la educación y divulgación de estas normas. Desde su carácter administrativo, cumple una función complementaria, de otros instrumentos legales como el Código Penal o la Ley de Ética Gubernamental.

En el Capítulo VIII se encuentra establecido el régimen de declaraciones juradas. La Comisión podrá requerir a los servidores públicos que desempeñaren funciones en el Órgano Ejecutivo y que estuvieren comprendidos en el Art. 5 de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, para que presenten sus declaraciones juradas en el tiempo y forma que en dicha ley se determine. Queda facultada además dicha Comisión, para llevar control de la presentación de las declaraciones y exigir el cumplimiento de ese requisito, de acuerdo con la Corte Suprema de Justicia. Todo ello sin perjuicio de las facultades que la ley concede a la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.¹²⁹

En cuanto al Capítulo IX¹³⁰ regula las denuncias e informaciones, Los Titulares de cada uno de los Ministerios y la Comisión, son los facultados por este Decreto para remitir a las oficinas competentes las denuncias sobre hechos que constituyeren infracciones al mismo, así mismo establece el procedimiento a realizarse, cuando los hechos denunciados pudieren constituir delito, las autoridades a las que se refiere el artículo anterior, enviarán certificación de sus informaciones a la Fiscalía General de la República para que presente el requerimiento ante los Tribunales competentes, previa calificación de la prueba obtenida.

¹²⁹ **Cfr.** Artículo 20, de las Normas Éticas Para la Función Pública.

¹³⁰ **Cfr.** Artículo 30, de las Normas Éticas Para la Función Pública.

Si los hechos denunciados constituyeren infracción administrativa, los Titulares remitirán la certificación respectiva al Jefe de Servicio o a la Comisión de Servicio Civil de la dependencia del Órgano Ejecutivo a su cargo, para que resuelva lo procedente. En el caso que los denunciados fueren los Titulares de los Ministerios y los hechos denunciados constituyen infracción administrativa, la Comisión informará de inmediato al Presidente de la República, determinando las infracciones para seguirlo.

Finalmente el Capítulo X establece las disposiciones finales y la vigencia de dichas normas el cual según el artículo 34 el presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

Luego se aprueba una regulación general sobre la Ética Pública la cual se encuentra regida en nuestro país por la Ley de Ética Gubernamental¹³¹ (LEG), prescrita por la Asamblea Legislativa en cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) ratificada por Decreto Legislativo N° 35,1 del 9 de Julio de 1998 y publicada en el Diario Oficial N° 150, Tomo N° 340, del 17 de Agosto de 1998; la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) ratificada por Decreto Legislativo N° 325, del 20 de Mayo de 2004 y publicada en el Diario Oficial N° 119, Tomo N° 363, del 28 de Junio de 2004 y el Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica, ratificado por el Decreto Legislativo N° 947, de fecha 22 de Enero de 1997; publicado en el Diario Oficial N° 150, Tomo N° 340, de fecha 17 de Agosto de 1998. La primera LEG fue emitida mediante Decreto Legislativo N° 1038, del 27 de Abril de 2006, publicada en el Diario Oficial N° 90, Tomo N° 371 del 18 de Mayo de 2006 y vigente a partir del 1 de Julio de 2006.

¹³¹ D.L. N° 1038, 5 de Mayo de 2006; Publicado en el D. O N 90, Tomo N 371 del 18 de Mayo de 2006.

4.5 LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL (2006).

Esta ley fue creada el 27 de Abril del año 2006, y su última reforma fue realizada en el año 2008, este cuerpo normativo de naturaleza Administrativa, tiene como objetivo regular y fomentar el desempeño ético de la función pública, regulación que permita prevenir, detectar y sancionar la corrupción de los servidores públicos, que utilicen los cargos o empleos para beneficio particular, logrando de esta manera proteger el patrimonio del Estado. Según esta ley la única condición para ser sancionado por esta ley es ostentar la calidad de “Servidor Público,” no importando ningún otro criterio.

Esta ley hace un importante aporte conceptual a la legislación nacional incorporando definiciones de: Función Pública, Funcionario Público, Empleado Público, Servidor Público, Fondos Públicos, Corrupción, Particular, Bienes, Probidad, Conflicto de Intereses, Enriquecimiento Ilícito y Ética Pública. Algunos de ellos ya abordados por otras leyes, algunos ejemplos de esto son: El concepto de “Funcionario Publico” el cual es definido por el Código Penal y la Ley Sobre Enriquecimiento Ilícito; otro ejemplo es el concepto de “Enriquecimiento Ilícito” definido por la Constitución, la Ley Sobre Enriquecimiento Ilícito, y el Código Penal.

Una definición que en definitiva es novedosa en la Normativa Interna es la definición de “Corrupción” que según este cuerpo normativo es: “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,” concepto que no se encontraba definido en nuestra legislación nacional. Esta definición se refiere únicamente a la corrupción, cometida por servidores públicos, y no se pronuncia al

respecto de la corrupción cometida por particulares o empleados de empresas, por lo que esta definición sería de “Corrupción Gubernamental,” y no de Corrupción en general.

Además de la incorporación de definiciones, esta ley contempla al igual que las Normas Éticas para la función pública una serie de Principios, deberes y prohibiciones éticas, de los cuales algunos desarrollan los establecidos por las Normas Éticas Para la Función Pública, pero también incorpora otros propios. A continuación abordaremos cada uno de ellos.

Los Principios de la Ética Pública: Estos están enfocados en regular el actuar de los funcionarios públicos, por medio de la creación de valores necesarios para el correcto y honorable desempeño de las funciones públicas estos principios son los siguientes:

Se abordaran los principios de la Ética Publica en el orden en que son presentados en la ley, así:

SUPREMACÍA DEL INTERÉS PÚBLICO: este principio tiene como objetivo dotar de un carácter supremo al interés público, por encima de los intereses particulares, según este principio los funcionarios o empleados públicos deben hacer prevalecer el interés público sobre el interés privado;

PRINCIPIO DE PROVIDAD: el cual exige que las actuaciones de los funcionarios y empleados públicos deben estar enmarcadas en la honradez, integridad, rectitud, respeto y sobriedad;

PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN: Este principio establece en la atención de las personas que demandan o solicitan servicios públicos, no debe existir por ningún motivo discriminación por motivos de nacionalidad, raza, sexo, religión, ideología, opinión política, condición social o económica;

PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD: El cual demanda de los servidores públicos objetividad en su actuar, además no deben existir predisposición en

contra o a favor de ninguna persona, garantizando con esto la rectitud de los juicios y el proceder del funcionario;

PRINCIPIO DE JUSTICIA: el cual exige que el funcionario o empleado público deben 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.

PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA: Según este principio el actuar de los funcionarios o empleados públicos debe ser 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, además deben existir en las instituciones en la medida que sea posible apertura para el público siempre y cuando no afecte el cumplimiento de sus funciones;

PRINCIPIO CONFIDENCIALIDAD: En contraste con el principio anterior este contempla la obligación de los funcionarios y empleados públicos de 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;

PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD: Según este principio los funcionarios y empleados públicos deben tener 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.

PRINCIPIO DE DISCIPLINA: Este exige que los servidores públicos cumplan estrictamente con las normas administrativas que le rigen así como la Constitución, respecto la asistencia, horario de trabajo 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.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD: Para el cumplimiento de este principio son necesarios dos elementos el primero consiste en que el servidor público debe Conocer la Constitución, la ley y el derecho, las facultades que le estén atribuidas y los fines para los que les fueron conferidas, y el segundo consiste en que su actuar este enmarcado dentro de ese conocimiento;

PRINCIPIO DE LEALTAD: Según el cual el actuar de los funcionarios o empleados públicos debe regirse 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.

PRINCIPIO DE DECORO: Este nos establece que el actuar de los servidores públicos debe realizarse 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.

PRINCIPIO DE EFICIENCIA Y EFICACIA: Según el cual los funcionarios y empleado públicos deben 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;

PRINCIPIO DE RENDICION DE CUENTAS: Este principio complementa al principio de Transparencia, en la medida en que obliga a los funcionarios y empleados públicos a 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, debiendo ser transparente en su situación económica.

Además, de los principios Éticos de la Función Pública, la Ley de Ética Gubernamental, regula una serie de de Deberes Éticos, que los funcionarios

y empleados públicos en ejercicio de sus funciones y en el cumplimiento de sus atribuciones deben cumplir, estos son los siguientes:

DEBER DE CONOCER LAS NORMAS QUE LE SON APLICABLES EN RAZÓN DEL CARGO: Según el cual los servidores públicos deben 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, este deber desarrolla el Principio de Legalidad antes comentado.

DEBER DE CUMPLIMIENTO: Este nos establece que los funcionarios y empleados públicos deben cumplir con responsabilidad y buena fe los deberes y obligaciones, de dos formas distintas como ciudadano y como servidor público, desarrollando de esta forma el Principio de Disciplina el cual ya fue documentado;

DEBER DE NO DISCRIMINACIÓN: Este Deber nos dice que el funcionario o empleado público debe desempeñar el cargo sin discriminar, en su actuación, a ninguna persona por razón de raza, color, género, religión, situación económica, ideología, afiliación política, ampliando de esta manera lo contemplado por el principio que lleva su mismo nombre y el cual ya fue comentado;

DEBER DE EFICIENCIA: El cual obliga a los servidores públicos a utilizar adecuadamente los recursos que le son asignados para cumplir las funciones que le correspondan, este deber desarrolla lo contemplado por el Principio de Eficiencia y Eficacia abordado anteriormente.

DEBER DE VERACIDAD: Según el cual los servidores públicos al emitir juicios y opiniones en forma oral o escrita deben estar apegados a la verdad, es decir debe basar sus juicios en una base técnica o documental que verifique su opinión, este deber se relaciona con el Principio de Transparencia, Disciplina, Lealtad y Decoro;

DEBER DE CONFIDENCIALIDAD: Complementando lo regulado en el Principio del mismo nombre este Deber obliga a los funcionarios y empleados públicos a guardar la discreción debida, respecto de los hechos e informaciones en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando esta discreción no afecte el interés público.

DEBER DE EXCUSARSE DE PARTICIPAR EN ASUNTOS SOBRE LOS QUE TIENE CONFLICTO DE INTERÉS: Según el cual los servidores públicos deben abstenerse de participar en la toma de decisiones en donde exista conflicto de interés para él o para sus familiares hasta en el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. **Deber de denuncia:** Este Deber establece que los funcionarios o empleados públicos deben denunciar, a la autoridad competente, cualquier acto de corrupción, fraude, abuso de poder, despilfarro o violación de las disposiciones de esta ley.

DEBER DE PRESENTAR LA DECLARACIÓN JURADA DE PATRIMONIO: El contemplar en la Ley de Ética Gubernamental esta acción como un Deber, que como ya ha sido documentado no es algo novedoso, esta conducta está regulada por la Constitución, y la Ley Sobre El Enriquecimiento de Funcionarios Públicos, es a juicio de los investigadores una duplicidad de funciones innecesaria y demuestra la debilidad de nuestras instituciones.

De la misma manera que la Ley de Ética Gubernamental, contempla Principios y Deberes también regula una serie de conductas que estarán prohibidas a los funcionarios públicos, la ley las denomina “prohibiciones éticas para los funcionarios o empleados públicos,” y son las siguientes:

- 1) 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;
- 2) Prevalerse de su cargo público para obtener o procurar beneficios privados;
- 3) Desempeñar

simultáneamente dos o más empleos en el sector público, salvo los casos permitidos en la ley; 4) Utilizar, para beneficio privado, la información reservada o privilegiada que obtenga en función de su cargo; 5) Negarse a proporcionar información de su función pública, exceptuando las que establecen la Constitución y la ley. 6) Intervenir en cualquier asunto en el que él o algún miembro de su unidad familiar tenga conflicto de intereses; 7) Nombrar a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, para que presten servicios en la entidad que preside o se desempeña; 8) Utilizar en forma indebida los bienes y patrimonio del Estado. 9) Retardar sin motivo legal los trámites o la prestación de servicios administrativos; 10) Alterar documentos oficiales y; 11) 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.

Las prohibiciones anteriores son complementadas con el régimen de dadivas y favores establecido por este cuerpo de ley para regular el otorgamiento de estos a funcionarios o empleados públicos, el cual nos expresa que se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos, pedir o recibir Dadivas, 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.

Es importante mencionar que la Ley de Ética Gubernamental, da lugar a la creación por primera vez en nuestra historia, a un Tribunal de Ética Gubernamental, que es el encargado de velar por la difusión y cumplimiento de las normas éticas contenidas en dicho instrumento jurídico, así también se

crean las Comisiones de Ética, en todas las instituciones que forman el Gobierno, las cuales auxiliaran al Tribunal de Ética Gubernamental en la implementación de la Ley de Ética Gubernamental. En materia de Ética Gubernamental, es el ciudadano quien posee el Derecho de Acción, pudiendo hacer uso de este, presentando Denuncia, ante las Comisiones de Ética o ante el Tribunal de Ética, cuando considere que existen indicios de que un servidor público a incumplido los Principios, Deberes o Prohibiciones contemplados por la Ley de Ética Gubernamental.

Al comprobar las inobservancias a los Principios, Deberes o Prohibiciones contenidas en la Ley de Ética Gubernamental, por los servidores públicos, se aplican las siguientes Sanciones Éticas: Amonestación Escrita esta se aplicara al servidor público que por primera vez falte y/o incumpla, los deberes y las prohibiciones contempladas en La Ley de Ética Gubernamental. Si el servidor público incurre en una segunda infracción será sancionado con Multas sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otras a que diere lugar. Es esta que un servidor público incumpla con los deberes principios y prohibiciones contempladas en la Ley de Ética Gubernamental por tercera vez que se contempla la posibilidad de Despido sin responsabilidad.

La Suspensión en el cargo tendrá lugar 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, será suspendido en el cargo y se pasará el expediente a la Fiscalía General de la República; concluido el proceso, si la sentencia fuere condenatoria quedará depuesto en el cargo definitivamente. La Ley de Ética Gubernamental Contempla la Creación de un Registro de Servidores Públicos Sancionados, en el cual se llevara un registro de los

servidores públicos que han sido sancionados de acuerdo a la presente ley, y este 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.

4.6 REGLAMENTO DE LA LEY DE ETICA GUBERNAMENTAL.

El Tribunal de Ética Gubernamental en cumplimiento de la letra i) del art. 12 de la Ley de Ética Gubernamental, dicto bajo decreto N°1 el Reglamento de ejecución de dicha normativa, publicado en el Diario Oficial N° 109, Tomo N° 379, del 12 de junio de 2008; entro en vigencia el día 20 de junio del mismo año, dicho reglamento está compuesto por cuatro títulos los cuales se desglosan de la siguiente manera:

El Título I:¹³² trata de la disposiciones generales, comprende el capítulo único referido a la finalidad, ámbito de aplicación y denominaciones; según el artículo 1 el reglamento tiene por finalidad desarrollar la Ley de Ética Gubernamental, también regula los aspectos de organización y funcionamiento del tribunal de ética gubernamental, comisiones de ética gubernamental y agentes de enlace. En cuanto a su aplicación este reglamento es aplicable 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.

El Título II¹³³ trata de las atribuciones y funciones del Tribunal, Comisiones de Ética Gubernamental, y Agentes de enlace; este título comprende cuatro capítulos, el primero de ellos trata de los actores; es decir a quien

¹³² **Cfr.** Artículo 1 al 3, del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental.

¹³³ **Cfr.** Artículo 4 al 39, del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental.

corresponde la aplicación de la ley y este reglamento, dichos actores son: el Tribunal de Ética Gubernamental, Las Comisiones de Ética Gubernamental y los Agentes de Enlace; el capítulo dos conoce sobre el Tribunal de Ética Gubernamental, como está integrado, cuáles son sus funciones y atribuciones, como es su organización y funcionamiento el reglamento manifiesta que el Tribunal estará conformado por todos los miembros propietarios y sus respectivos suplentes a que se refiere el artículo 10 de la ley¹³⁴; y dentro de las funciones y atribuciones además de las descritas en la ley según este 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; 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 aceptar la 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; entre otras.¹³⁵

El capítulo tres trata sobre las Comisiones de Ética Gubernamental, este capítulo se subdivide en tres secciones la primera está referida al nombramiento y elección de los miembros de la Comisión de Ética

¹³⁴ Cfr. Artículo 5, del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental

¹³⁵ Cfr. Artículo 6, del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental

Gubernamental, como se designan a los miembros, los requisitos de estos y el procedimiento a seguir para su nombramiento. Las Comisiones de Ética Gubernamental de conformidad a artículo 14 de la Ley habrá una comisión en cada una de las dependencias que en esa disposición se señalan, así mismo cada una de las dependencias que conforman el Ministerio Público deberá contar con su propia comisión.¹³⁶ En cuanto a su designación el artículo 19 manifiesta que 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.

La segunda sección está referida sobre los impedimentos y formas de resolverlos, separación del cargo, separación del cargo; manifestando el artículo 28 de dicho reglamento que 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 este reglamento. Dentro de esos impedimentos a los que se refiere dicho artículo están: a) No cumplir alguno de los requisitos previstos en el art. 21 del Reglamento¹³⁷ (requisitos de los miembros de las comisiones). 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. Además dicho reglamento establece la forma o modo de cómo resolver dichos impedimentos, y el modo de proceder si se declara la existencia de un impedimento.

¹³⁶ Cfr. Artículo 18, del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental

¹³⁷ Cfr. Artículo 21, del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental

Una vez conformada 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.

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.¹³⁸

En cuanto al capítulo cuatro este comprende el nombramiento de los agentes de enlace, cuáles son sus respectivos requisitos y funciones. 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 ternas para la elección de los propietarios y para suplentes, a fin de que la Autoridad seleccione, o elija a los mismos, Cada uno de los municipios deberá contar con un Agente de Enlace nombrado por el respectivo Concejo Municipal; Los Agentes de Enlace estarán sujetos a los mismos requisitos e impedimentos aplicables a los miembros de las Comisiones; y 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 le dicte el Tribunal o la Comisión respectiva.¹³⁹

¹³⁸ Cfr. Artículo 33, del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental.

¹³⁹ Cfr. Artículo 37 al 39, del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental.

El Título III¹⁴⁰ está referido a los procedimientos, dicho título se desglosa en dos capítulos el primero desarrolla el régimen de dividas y consultas, Solicitud o aceptación de dádivas, regalos, pagos, honorarios o cualquier otro tipo de regalías. 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.

El capítulo segundo desarrolla el Procedimiento Administrativo Sancionador; 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, el reglamento establece cuales son los requisitos que debe reunir la denuncia, y ante quien debe realizarse y así el reglamento establece y desarrolla todas las etapas del procedimiento a seguir y la forma de resolver los conflictos.

En cuanto al Título IV¹⁴¹, este, está basado en las disposiciones finales; actos de comunicación, que en virtud del reglamento pueden practicarse, contenido de las notificaciones, colaboración y auxilio de otras actividades, formas de computar los plazos, interpretación del reglamento, derogatoria, publicaciones y vigencia.

4.7 MECANISMOS DE TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Los cuales se crean como acuerdo N° 1 del Tribunal de Ética Gubernamental, considerando que la transparencia en la gestión de la

¹⁴⁰ Cfr. Artículo 40 al 81, del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental.

¹⁴¹ Cfr. Artículo 82 al 88, del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental.

Administración Pública tiene como premisa la publicidad de las actuaciones de los servidores públicos, mediante el acceso efectivo por parte de los particulares a la información pública, de conformidad a los artículos 6, 83 y 86 de la Constitución de la República, en relación con la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 19, así como del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y del artículo 12 letra f) de la Ley de Ética Gubernamental, que establece como funciones y atribuciones del Tribunal de Ética Gubernamental, definir mecanismos para garantizar la transparencia de la Administración Pública y la publicidad de los actos administrativos por los medios de información posible. Creado el 6 de mayo de 2009, publicado en el Diario Oficial N° 87, Tomo 383, del 14 de mayo de 2009.

Tienen un ámbito de aplicación igual al de la Ley de Ética Gubernamental, y su objetivo es establecer directrices que faciliten la transparencia en el ejercicio de la función pública, así como la publicidad de los actos administrativos. Imponiendo el deber a las instituciones estatales y municipales de proporcionar información a los particulares, de manera clara, completa, actualizada y oportuna.

Se considera información pública, toda aquella información contenida en documentos, archivos o comunicaciones; que consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico; en general, todo tipo de registro que documente el ejercicio de potestades o actividades de las instituciones estatales y municipales; siempre que su publicidad no vulnere la Constitución de la República, ni disposiciones legales.

Dichos mecanismos establecen, en su artículo cinco, que las instituciones estatales y municipales deben contar con una dependencia o persona

encargada de dar trámite a las solicitudes de información, siendo obligación de dichas instituciones poner a disposición de los particulares de manera sencilla y accesible, tanto en las oficinas abiertas al público como en medios escritos o sitios web, o cualquier otro medio de comunicación de por lo menos la información; de la persona encargada de atención a los particulares, plazos de resolución de las solicitudes, normas básicas de organización y competencia de la institución, formalidades y requisitos para acceder a los servicios que se prestan, información sobre la tramitación de solicitudes y diligencias y la localización de sus dependencias.

Además las instituciones deben formar expedientes de los procedimientos que tramiten dentro del ámbito de su competencia.

4.8 POLITICA DE USO RACIONAL DE LOS RECURSOS DEL ESTADO O DEL MUNICIPIO.

Se crea mediante acuerdo N° 2 del Tribunal de Ética Gubernamental, considerando que la probidad en la gestión de la Administración Pública, constituye uno de los principios fundamentales en la legitimación de las actuaciones de los servidores públicos, quienes deben obrar con la debida honradez, integridad, rectitud, respeto y sobriedad en el desempeño de sus funciones, de conformidad a los artículos 83, 86 y 230 de la constitución, en relación con la Convención Interamericana contra la corrupción, de la cual se destaca la necesidad que los Estados partes apliquen las medidas orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, así como a la comprensión de las responsabilidades y normas éticas que rigen sus actividades, según el artículo 4 de la Ley de Ética Gubernamental, establece como principios

éticos básico para el desempeño de las funciones y atribuciones de los servidores públicos, el actuar con la debida probidad, eficiencia y eficacia, logrando sus objetivos al menor costo para el público y la institución, evitando demoras y atrasos en el trabajo, el efectivo cumplimiento de las tareas encomendadas y la adecuada administración de los recursos evitando el despilfarro.

Dichas políticas teniendo el mismo ámbito de aplicación que la ley de ética gubernamental por lo que estarán sujetos a ellas todos los servidores públicos, permanentes o temporales, remunerados o ad honorem, que ejerzan su cargo por elección, nombramiento o contrato emanado de la autoridad competente, que presten servicios en cualquier entidad estatal o municipal, dentro o fuera del territorio de la República. Su objetivo es propiciar la preservación y el uso adecuado y racional de los recursos del Estado o del Municipio, de que disponen para el cumplimiento de sus atribuciones.

Dichas políticas constan de 39 artículos de los que se destaca la incorporación de principios como: la primacía del interés público sobre el privado, debiendo buscar el beneficio de la mayoría antes que el particular, transparencia en la gestión pública, eficiencia y eficacia en la administración de los recursos del Estado y del Municipio, la probidad en el uso de los recursos, la rendición de cuentas por el uso y administración de los bienes públicos, y la economía en las actuaciones institucionales.

Se impone, a los servidores públicos, el deber de denunciar a las autoridades competentes el uso indebido de los recursos del Estado y del Municipio, regulando desde la forma del uso de los recursos, como el agua, energía eléctrica, telecomunicaciones, su cantidad etc.

La forma y uso de la adquisición de bienes, obras y servicios, la contratación, control de personal, salarios, remuneraciones y otras compensaciones, hasta el uso de gasto en combustible, repuestos, pasajes, viáticos y servicios de capacitación. Con el fin de que todos los servidores usen de forma correcta los recursos del Estado y Municipio.

En el año 2010, con el fin de mejorar la transparencia en el actuar de las instituciones del Estado y producto de una larga consulta y debates la Asamblea Legislativa aprueba la Ley de Acceso a la Información Pública.

4.9 LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

La transparencia y el acceso a la información pública son condiciones básicas para una efectiva participación ciudadana, lo cual contribuye al fortalecimiento de las instituciones públicas, al mejoramiento de la calidad de la democracia y a la plena vigencia del Estado de derecho, siendo indispensable la claridad en los asuntos del Estado.

Como parte de un conjunto de leyes que contribuyen al fortalecimiento de la democracia y que combaten la corrupción y la ineficiencia de la administración pública, surge *“la ley de acceso a la información pública que (...) promueve la participación ciudadana, la eficiencia de la administración pública, la lucha contra la corrupción y la generación de una cultura de transparencia”*.¹⁴² Ya que, el derecho de acceso a la información es una herramienta idónea para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción.

¹⁴² Considerando V de la Ley de Acceso a la Información Pública, emitida mediante Decreto Legislativo N° 534 de fecha 2 de diciembre de 2010, publica en el Diario Oficial N° 70, Tomo N° 371, del 8 de abril de 2011.

Esta ley fue emitida mediante Decreto Legislativo N° 534 de fecha 2 de diciembre de 2010, publicada en el Diario Oficial N° 70, Tomo N° 371, del 8 de abril de 2011. Está compuesta por 10 títulos y 110 artículos. Una somera descripción de su articulado es la siguiente:

En el Título I, se regulan las Disposiciones Generales de la Ley, las cuales tienen como su objeto asegurar su aplicación, fines, principios y definiciones. También se regula en este primer capítulo, los entes obligados y los titulares de los derechos que confiere la ley en comento.

El Título II, establece las Clases de Información, como lo son: la información oficiosa, la información reservada, la información confidencial y regula 5 disposiciones comunes para la información reservada y la información confidencial.

En el Título III, se regulan los Datos Personales, esencialmente su protección y el procedimiento para la solicitud de datos personales por parte de la persona a la que pertenecen dichos datos.

El Título IV, establece la Administración de Archivos en las entidades obligadas por la Ley de Acceso a la Información Pública, contando con un capítulo único sobre los lineamientos para la administración de archivos, su contenido, el funcionamiento, el responsable y las características de dichos archivos.

En el Título V, se regula la Promoción de la Cultura de Acceso a la Información en los programas de estudio y a la sociedad civil, sin faltar la capacitación de los servidores públicos en esta materia para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Ley.

El Título VI, establece la Estructura Institucional, encargada de ejecutar esta ley, estableciendo la obligación de los entes obligados de tener unidades de acceso a la información pública y la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública.

En el Título VII, se regula el Procedimiento de Acceso a la Información ante los Entes Obligados, regulando sus características y el procedimiento en sí.

El Título VIII, establece las conductas típicas que constituyen infracciones a esta ley y sus respectivas Sanciones.

En el Título IX, se regula el Procedimiento de Acceso a la Información y el Procedimiento Sancionatorio ante el Instituto de Acceso a la Información Pública.

Y el último, el Título X, establece las Disposiciones Transitorias, la Potestad Reglamentaria y la Aplicabilidad y la Vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública.

El principal aporte de la Ley de Acceso a la Información Pública, es que proporciona a la ciudadanía salvadoreña un importante instrumento para hacer efectivo su derecho a obtener en forma, clara, suficiente, directa y oportuna, una amplia gama de información sobre el quehacer del Estado, de las sociedades de economía mixta y de personas naturales o jurídicas que manejan recursos o información pública y ejecutan actos de la función pública.

En este sentido, las entidades obligadas por esta ley, son todas las de la administración pública, a nivel nacional y local, a las cuales se suman las

instituciones de economía mixta y las personas naturales y jurídicas que manejen fondos o información del Estado.

Esta ley establece muy pocas restricciones a la información que debe hacerse pública, limitándose, principalmente, a la que afecte la seguridad nacional, la seguridad personal, los procesos de negociación internacional, entre otros.

Se establece que la información de carácter reservado o confidencial debe definirse previamente por cada entidad pública y exponerse en un índice que debe darse a conocer al público.

Además prescribe que el ejercicio de los derechos establecidos en esta ley corresponde a toda persona, por sí o por medio de su representante, sin necesidad de acreditar interés legítimo o derecho precedente.

En el año 2011, la Asamblea emitió por Decreto Legislativo No. 873 del 13 de Octubre de 2011 una nueva Ley de Ética Gubernamental que derogó la primera y está vigente a partir del 1 de Enero de 2012.

4.10 LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL¹⁴³ (vigente)

La nueva Ley de Ética Gubernamental fue emitida por Decreto Legislativo N° 873 de fecha 13 de Octubre de 2011, publicado en el Diario Oficial N° 229, Tomo N° 393 y vigente a partir del 1 de Enero de 2012; derogando en su artículo 65 la Ley de Ética Gubernamental, emitida por Decreto Legislativo N°

¹⁴³ **D.L.** N° 873, de fecha 25 de Noviembre de 2011; Publicado en el D. O N° 229, Tomo N° 393 y vigente a partir del 1 de enero de 2012.

1038 de fecha 27 de Abril del año 2006, publicada en el Diario Oficial N° 90, Tomo N° 371 de fecha 18 de Mayo del año 2006 y sus reformas posteriores.

La Ley de Ética Gubernamental está compuesta por 10 Capítulos y un total de 66 artículos. Una descripción de su articulado es el siguiente:

En el Capítulo I, se establecen las Disposiciones Generales como: el objeto de la ley, su ámbito de aplicación y las Definiciones.

En cuanto al ámbito de aplicación La Ley de Ética Gubernamental vigente desde el 1 de Enero de 2012, está acorde a las tendencias de las políticas actuales del combate a la corrupción, extendiendo el ámbito de aplicación de la ley a aquellos sujetos, que no siendo servidores públicos administren bienes o manejen fondos públicos; y a los ex servidores públicos por las transgresiones a la misma, que hubieren cometido en el desempeño de su función pública; o por las violaciones a las prohibiciones éticas a que se refiere el artículo 7 de la ley en comento.

El Capítulo II, regula las Normas Éticas, entre ellas: los principios, deberes y prohibiciones éticas. En cuanto a los deberes y/o prohibiciones éticas, algunos se derogaron por su ambigüedad, duplicidad o por ser demasiados genéricos, a otros se le adicionaron elementos integrantes del tipo sancionador, y se incorporaron nuevas regulaciones; sin embargo *“fueron excluidos, el deber de veracidad y la prohibición de prevalerse de su cargo para obtener o procurar beneficios privados, pese que eran de las conductas antitéticas más denunciadas y sancionadas por el Tribunal en el caso del deber de veracidad se excluye con la justificante que manifestándose la veracidad en el apego a la información oficial o fidedigna su incumplimiento está regulado en otra normativa como es la penal en el ámbito de la falsedad*

*y en el caso de la prohibición de prevalerse de su cargo para obtener o procurar beneficio privado los legisladores expresan que no se excluye solo se modifica su redacción teniendo un alcance más amplio. Igualmente, no fueron aprobadas las prohibiciones éticas relativas a la utilización de distintivos representativos de los partidos políticos por parte de los servidores públicos mientras se encuentre en el desempeño de las funciones públicas o en los bienes institucionales; la promoción de actividades político partidaria durante la jornada de trabajo, y la exigencia a los servidores públicos de contribuciones económicas o el empleo de su tiempo laboral para realizar actividades partidarias”.*¹⁴⁴

En el Capítulo III, se establecen los Beneficios considerados Indebidos y sus Excepciones.

El Capítulo IV, regula lo concerniente al Tribunal de Ética Gubernamental como: su autonomía y naturaleza, la composición de su pleno, las excusas y recusaciones, los requisitos para ser miembro del tribunal, las incapacidades, las incompatibilidades, las causas de remoción y su procedimiento, la integración, las funciones y el patrimonio del tribunal; también regula lo concerniente a las Comisiones de Ética Gubernamental, su integración y sus funciones.

En el Capítulo V, se establecen los Derechos de los Servidores Públicos como lo son: 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. Y b) Reconocimiento público y estímulo en razón

¹⁴⁴ **KURI DE MENDOZA Silvia Lizzete**, “Nueva Ley de Ética Gubernamental”, en Revista Derecho y Negocios disponible en <http://www.derechoynegocios.net>, consultada el 01 de Junio de 20012.

de actos de fiel cumplimiento de los principios éticos, de heroísmo, sacrificio y solidaridad humana.

El Capítulo VI, regula el Procedimiento para la investigación, sus formas de inicio, los requisitos de la denuncia y el propio procedimiento. Con relación al Procedimiento Administrativo Sancionador, la nueva Ley le otorgó al Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) la facultad de poder iniciar de oficio el procedimiento, cuando una Comisión de Ética Gubernamental le refiera información obtenida de una investigación interna o cuando estime que existen suficientes indicios de la posible violación a la Ley por información divulgada públicamente u obtenida mediante aviso o en la tramitación de un procedimiento.

En el Capítulo VII, se establece el Régimen de Sanciones, su imposición y ejecución, así también establece la proporcionalidad y base de la sanción, los criterios para determinar la cuantía de la multa, el plazo de pago de la multa, las nulidades y sus causas, el plazo de prescripción del procedimiento y el registro de personas sancionadas. En lo relativo al Régimen de Sanciones se fijó la multa como única sanción, la que deberá imponer el Tribunal de manera proporcional a la infracción cometida y ejecutarla para evitar la impunidad. Pero se disminuyó notablemente la cuantía de la multa, la que no podrá ser superior a cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.

El Capítulo VIII, regula el Régimen aplicable a los particulares frente a la función pública, regulando: los derechos y deberes de los particulares.

En el Capítulo IX, se establece la Participación Ciudadana en el Control de Ética Pública, estableciendo: el derecho y deber de denuncia, las facilidades

para presentar denuncias, la promoción de la ética en el servicio público y la promoción en el sistema educativo.

El Capítulo X, es el último de esta Ley y regula las Disposiciones Finales, Transitorias y la Vigencia. Dadas estas modificaciones y creación de nuevos artículos en la Ley de Ética Gubernamental, se pretende suplir los vacíos que presentaba la ley anterior.

El legislador comprendió que *“establecer un adecuado régimen de ética gubernamental, es fundamental para el desarrollo de la institucionalidad democrática del país, la correcta administración del patrimonio público, el combate a la corrupción y la eficiencia de la administración pública”*.¹⁴⁵ También identificó que la Ley de Ética Gubernamental vigente desde el año 2006 requería de *“una reforma integral, a fin de fortalecer el Tribunal de Ética Gubernamental y su eficacia en la prevención y sanción de las acciones contrarias a la ética pública”*.¹⁴⁶

4.11 LEYES AUN NO APROBADAS PERO RELACIONADAS CON LA ÉTICA PÚBLICA.

4.11.1 LEY DE PROBIDAD PÚBLICA.

La Ley de Probidad Pública fue propuesta por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y por Sección de Probidad de la Corte Suprema de

¹⁴⁵ Considerando III de la nueva Ley de ética Gubernamental emitida por **D.L. N° 873**, de fecha 25 de Noviembre de 2011; Publicado en el D. O N° 229, Tomo N° y vigente a partir del 1 de enero de 2012.

¹⁴⁶ Considerando IV de la nueva Ley de ética Gubernamental emitida por **D.L. N° 873**, de fecha 25 de Noviembre de 2011; Publicado en el D. O N° 229, Tomo N° y vigente a partir del 1 de enero de 2012.

Justicia en el año 2006, a quien le dio iniciativa el Diputado Ciro Cruz Zepeda, dicha ley aún espera su turno para ser estudiada en la comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, de la Asamblea Legislativa; a pesar de que dicho anteproyecto está listo desde 2008. El presidente de dicha comisión espera que sea aprobada antes de que finalice la legislatura actual.

La normativa supone la derogación de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos por que a pesar de sus 40 años de vigencia, no se ha aplicado en ningún caso denunciado.

Esta ley tiene por objeto “prevenir y detectar cualquier modalidad de corrupción y, en especial, la del enriquecimiento ilícito de los servidores públicos”.

El anteproyecto de la Ley de Probidad Pública establece que la Ley se aplicará a todos los servidores públicos, permanentes o temporales, remunerado o ad-honorem, que ejerzan su cargo por elección, nombramiento o contrato emanado de la autoridad competente.

Asimismo, dichos servidores estarán bajo la normativa, sin diferencia de si presentan servicio en cualquier entidad estatal o municipal, dentro o fuera del país; así como a aquellos que representan al Estado en las Juntas Directivas de las Sociedades de Economía Mixta.

El organismo encargado de emplear la Ley será una Dirección de Probidad, que será dirigida por un Director nombrado por la Corte Suprema de Justicia en pleno. Asimismo, se nombraría un Subdirector. Ambos deberán ser abogados de la República, que reúnan los requisitos para ser Magistrados de Cámara de Segunda Instancia.

El anteproyecto establece que se deberá presentar ante la Dirección una declaración jurada de patrimonio. Dicho procedimiento se deberá realizar dentro de los 60 días siguientes a “la toma de posesión del cargo, el cese de sus funciones y la recepción del requerimiento que le haga la Dirección”.

Además, deberán “ampliar la declaración” en caso de que dentro de los dos primeros meses de “cada año calendario” adquieren inmuebles por cualquier título o valor, si el patrimonio reflejare una variación igual o mayor a veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, en relación al patrimonio declarado; o cuando se haya modificado su estado familiar por divorcio, matrimonio u otros casos semejantes”. En el tema de las sanciones, se incluyen multas, destituciones e inhabilitaciones.

4.11.2 LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

La actual Ley de Servicio Civil vigente, es la normativa que regula en términos generales el estatuto público, esta ley no corresponde a las exigencias sociales actuales que requieren de una Administración Pública moderna, eficaz y eficiente, ni está en armonía con la aspiración constitucional de integrar en un solo cuerpo normativo al régimen especial del servidor público.

El artículo 219 de la Constitución de la República funda la carrera administrativa, indicando que “la ley regulará el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten; asimismo garantizará a los empleados públicos la estabilidad en el cargo”; por eso es necesario garantizar que la administración de los recursos

humanos del Estado sea regulada y organizada de modo equitativo en el eficiente desempeño de los servidores públicos y en el respeto de los derechos que la Constitución, el Derecho Internacional y otras fuentes del derecho establecen: que debe garantizarse en la Administración Pública una carrera administrativa que permita satisfacer las demandas de los ciudadanos y que el servidor público se desarrolle personal, técnica y éticamente y se hace necesaria la creación de un órgano descentralizado que sea la institución encargada de garantizar, velar y ordenar por la correcta y efectiva función pública; es por ello que se ha elaborado el anteproyecto de Ley de la Función Públicas, que es parte de una política de Estado que busca promover políticas de la población que sean de carácter irreversible.¹⁴⁷ El anteproyecto de Ley de Función Pública ha sido respaldado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) desde 2010.¹⁴⁸

Dicho anteproyecto se compone de diez títulos y el objetivo que tiene dicha Ley es la regulación integral de la función pública, estableciendo las bases del régimen estatutario de los servidores públicos y su gestión,¹⁴⁹ para garantizar que los servicios públicos prestados a la ciudadanía sean de calidad, como fomentar la carrera administrativa, profesionalizar la administración pública, la estabilidad laboral de los trabajadores y que sea transparente e igualitario para todos los empleados, entre otros.

¹⁴⁷ **MORAN Gregorio** “Inicia Consulta de Anteproyecto de la Ley de la Función Pública”, Revista On line, vista en <http://www.periodicoequilibrium.com./inicia-consulta-de-anteproyecto-de-l>, sitio consultado el día 18 de Septiembre de 2012.

¹⁴⁸ **CASTILLO Rolando** “Gobierno presentara en septiembre Ley de la Función Pública”, visto en <http://www.diariocolatino.com/.../Anteproyecto-de-Ley-de-Función--Pública...>, sitio consultado el día 17 de Septiembre de 2012.

¹⁴⁹ Cfr. Artículo 1, del Anteproyecto de la Ley de la Función Pública.

La presente ley será aplicable a todos los servidores públicos de la Administración del Estado, incluyendo a los que prestan sus servicios en todas las entidades autónomas. Se entenderán igualmente incluidas aquellas entidades cuya ley de creación requiera que se mencionen expresamente, salvo las exclusiones establecidas por las leyes sectoriales.¹⁵⁰

El anteproyecto de la ley de la función pública establece principios a los cuales deben regirse la función pública y su gestión dentro de esos principios se destacan lo siguiente:

a) Satisfacción y prevalencia del interés general: las actuaciones del servidor público deberán dirigirse a satisfacer el interés general por encima de cualquier interés particular.

b) Objetividad, imparcialidad y ética en las actuaciones: los servidores públicos actuarán con independencia de valoraciones subjetivas y personales; procederán con rectitud y ética sin favorecer o desfavorecer a una parte determinada, procurando el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

c) Igualdad en el acceso a la función pública y desarrollo de la carrera: toda persona que cumpla con los requisitos determinados en las convocatorias tiene derecho a participar en los procesos de selección de personal, a acceder a los cargos y a las oportunidades de carrera sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras. Los servidores públicos tienen derecho a ser capacitados y formados para la mejor realización de su trabajo.

d) Igualdad de condiciones en el desempeño de la función pública: los servidores públicos que desempeñen cargos similares, en igualdad de condiciones y responsabilidades, devengarán igual remuneración económica,

¹⁵⁰ Cfr. Artículo 2, del Anteproyecto de la Ley de la Función Pública.

tomando en consideración además su desempeño y antigüedad en el cargo, preparación técnica y académica.

e) Mérito y aptitud en el ingreso, promociones y ascensos profesionales: el ingreso, la permanencia, las promociones y los ascensos de los servidores públicos se basarán en el mérito demostrado, en la calificación de aptitud, idoneidad, desempeño, logro de resultados y realizaciones en el desarrollo y ejercicio del puesto.

f) Regularidad, eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función pública: todo servidor público debe cumplir ininterrumpida y efectivamente las tareas propias de su cargo, logrando la prestación de los servicios y la realización de actividades al menor costo para el público y la institución, evitando demoras y atrasos.

g) Transparencia y publicidad en los procedimientos: todo participante o interesado en los procesos de selección, ascenso y traslado contemplados por la presente ley deberá tener acceso a los expedientes vinculados a su trámite, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley.

h) Respeto a la autoridad jerárquica sometida a la ley: los servidores públicos deberán acatar las órdenes recibidas de sus superiores, salvo aquellas que sean manifiestamente ilegales.

i) Principio de legalidad: sometimiento pleno a la Constitución, los tratados y convenios internacionales, leyes de la República, los contratos colectivos y el derecho.

j) Estabilidad laboral de los servidores pertenecientes a la carrera administrativa Gerencial y operativa: el Estado garantizará la permanencia de los servidores públicos que pertenezcan a la carrera administrativa, siempre que su desempeño se ajuste a la eficiencia y a los requerimientos éticos y disciplinarios establecidos por el marco legal vigente.

k) Irrenunciabilidad de los derechos de los servidores públicos: los derechos y Prerrogativas conferidas a los servidores públicos son irrenunciables.

l) Principio de primacía de la realidad: para la interpretación de las relaciones entre la administración y los servidores públicos, se debe tomar en cuenta lo que materialmente sucede en la realidad y no solamente lo que las partes han acordado o contratado formalmente.¹⁵¹

Asimismo dentro del anteproyecto de la Ley de la Función Pública, se establecen derechos que deben tener los funcionarios públicos como por ejemplo: estabilidad en el cargo, trato justo, a percibir una remuneración acorde al cargo desempeñado, entre otros;¹⁵² también determina derechos que deben tener las madres trabajadoras tales como: recibir una licencia, no ser sometida a trabajos que implique riesgos entre otros.¹⁵³ También la Ley de la Función Pública establece deberes de que deben cumplir los funcionarios públicos, y prohibiciones de los funcionarios públicos.¹⁵⁴

La ley de la Función Pública establece además infracciones¹⁵⁵ y sanciones¹⁵⁶ que deberán evitar cometer los funcionarios públicos por que dentro de lo contrario estaría sometidos, a la imposición de sanciones, que se establecerán según el debido procedimiento¹⁵⁷ establecido en la misma normativa al cual se podrán interponer recursos sobre las resoluciones emitidas por el Tribunal Disciplinario de la Función Pública.¹⁵⁸

Hasta la fecha la Ley de la Función Pública aun no ha sido aprobada pero su anteproyecto ya está finalizado. La Secretaría para Asuntos Estratégicos a

¹⁵¹ Cfr. Artículo 4, del Anteproyecto de la Ley de la Función Pública.

¹⁵² Cfr. Artículo 5, del Anteproyecto de la Ley de la Función Pública.

¹⁵³ Cfr. Artículo 6, del Anteproyecto de la Ley de la Función Pública.

¹⁵⁴ Cfr. Artículo 7 y 8, del Anteproyecto de la Ley de la Función Pública.

¹⁵⁵ Cfr. Artículo 244 al 248, del Anteproyecto de la Ley de la Función Pública.

¹⁵⁶ Cfr. Artículo 249 al 251, del Anteproyecto de la Ley de la Función Pública.

¹⁵⁷ Cfr. Artículo 254 al 264, del Anteproyecto de la Ley de la Función Pública.

¹⁵⁸ Cfr. Artículo 265 al 278, del Anteproyecto de la Ley de la Función Pública.

través de la Sub secretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado (SSGME), lanzó la consulta del “Anteproyecto de Ley de la Función Pública”; actividad en la que se presentaron los aspectos relevantes del borrador de dicha normativa y se dio apertura a la etapa de consulta con la ciudadanía.

El texto del anteproyecto de Ley de la Función Pública se es parte de una política de Estado que busca promover políticas de la población que sean de carácter irreversible

En cuanto a la construcción del borrador, funcionarios del gobierno explicaron que se ha incluido el desarrollo de actividades de sensibilización y cabildeo orientadas a generar condiciones para la adopción del instrumento normativo, para modernizar la gestión del capital humano y fortalecer la carrera administrativa en el sector público de El Salvador.¹⁵⁹

Finalmente entendemos que el poder público emana del pueblo y los funcionarios son sus delegados, en razón de lo cual, los habitantes tienen derecho a conocer la información que se derive de la gestión gubernamental y del manejo de los recursos públicos, por lo que es una obligación de los funcionarios públicos actuar con transparencia y rendir cuentas; construyendo una solida cultura ética en la función pública.

Es por eso que la administración pública como base del funcionamiento de todo el Estado y considerando que dicho Estado, está conformado por varios elementos y estos a su vez por muchas instituciones públicas en las que trabajan muchos servidores públicos; necesita un conjunto de normas

¹⁵⁹ **MORAN Gregorio** “Inicia Consulta de Anteproyecto de la Ley de la Función Pública”, Revista On line, vista en hppt: www.periodicoequilibrium.com./inicia-consulta-de-anteproyecto-de-l, sitio consultado el día 18 de Septiembre de 2012.

jurídicas, algunas generales y otras específicas, para regular el comportamiento, las funciones y atribuciones de dichos servidores públicos.

Es así que la ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, el Código de Ética del Servidor de la Corte de Cuentas de la República, las Normas Éticas para la Función Pública, la Ley de Ética Gubernamental del año 2006, el Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental, los Mecanismos de Transparencia de la Administración Pública, la Política de Uso Racional de los Recursos del Estado o del Municipio, la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley de Ética Gubernamental vigente, y las leyes aun no promulgadas pero ya siendo estudiadas para su futura promulgación como lo son: la Ley de Probidad Pública y la Ley de la Función Pública; son parte de un conjunto de normas jurídicas que sin lugar a dudas, todas tienen una conexión en su objeto final, el cual es, regular la conducta ética.

Todas esas normas jurídicas en mención conforman un régimen jurídico que contribuirá a sanear la administración pública, pero no cumplirán su objetivo sí, en primer lugar, no se logra construir una solida cultura ética, que genere convicción en todos los servidores públicos y en segundo lugar que exista valentía y compromiso de cumplir éticamente con las atribuciones y funciones que se delegan a los funcionarios encargados de vigilar y sancionar el incumplimiento o violación de las leyes.

No se puede dejar de mencionar que estas normas jurídicas como creación humana, tienen la desventaja de ser imperfectas, en ese sentido, ante una realidad tan cambiante, siempre serán necesarias reformas a la ley y porqué no, la creación de nuevas leyes para regular nuevas formas de comportamiento.

CAPITULO V
EL INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE ETICA GUBERNAMENTAL Y SU
INCIDENCIA EN LA FUNCION PÚBLICA.

5.1 INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE ETICA GUBERNAMENTAL.

En El Salvador en cumplimiento con el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, ratificado mediante el Decreto Legislativo N° 947, de fecha 22 de Enero de 1997, publicado en el Diario Oficial N° 31, Tomo 334, del 17 de Febrero de 1997; la Convención Interamericana Contra la Corrupción, ratificada en El Salvador por Decreto Legislativo N° 351, de fecha de 9 de Julio de 1998, publicado en el Diario Oficial N° 150, Tomo N° 340, correspondiente al 17 de Agosto de 1998; y la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) ratificada en El Salvador por Decreto Legislativo N° 325 del 20 de mayo de 2004 y publicada en el Diario Oficial N° 119, Tomo N° 363 del 28 de Junio de 2004. Se aprobó una regulación general sobre la Ética Publica la cual se encuentra regida por la Ley de Ética Gubernamental¹⁶⁰ (LEG), prescrita por la Asamblea Legislativa.

En efecto, como una de las exigencias de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, así como de la Convención Interamericana contra la Corrupción y del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Nace, pues, en 2006, en el contexto de tratados internacionales de los que El Salvador es signatario. Pero además era necesario, indispensable, diríamos, en nuestro país. La falta de ética en algunos funcionarios ha sido endémica, y la preocupación real por la ética,

¹⁶⁰ **D.L.** N° 1038, 5 de Mayo de 2006; Publicado en el D. O N 90, Tomo N 371 del 18 de Mayo de 2006.

tanto en el sector público como en el privado, no ha sido nunca prioritaria. Al nuevo tribunal le competía no solo supervisar el comportamiento de los funcionarios, sino crear conciencia de lo que eran deberes éticos, y muchas veces advertir de incompatibilidades entre ciertas responsabilidades públicas y algunas actividades privadas.¹⁶¹

La primera Ley de Ética Gubernamental fue emitida mediante Decreto Legislativo No. 1038 del 27 de Abril de 2006, publicada en el Diario Oficial N° 90, Tomo N° 371 del 18 de Mayo de 2006 y vigente a partir del 1 de Julio de 2006, con la que se pretendía asegurar comportamientos transparentes, correctos y morales dentro del sector público. Contando con 40 artículos en los cuales se establecía la normativa que pretendía mejorar el comportamiento ético de los funcionarios públicos y así eliminar las conductas anti éticas realizadas por estos y por la población en general.

Dicha Ley tenía grandes dificultades en su aplicación, como la falta de oficiosidad por parte del Tribunal de Ética Gubernamental para iniciar el procedimiento sancionatorio, ya que el Art. 12 literal d) establecía que el Tribunal de Ética Gubernamental tramitaría el procedimiento cuando hubiera una denuncia, dejando sin ninguna posibilidad de que fuera el Tribunal de Ética Gubernamental quien pudiera iniciar el procedimiento sancionador, cuando este tuviera conocimiento de alguna infracción a la ley, sin importar la gravedad o trascendencia de la infracción, impidiendo la efectiva aplicación de la ley si no se contaba con una denuncia, así como la falta de rigidez en las sanciones a imponer, el tipo de sanciones que se establecían para los funcionarios que incumplieran la ley era: 1- amonestación escrita, cuando se incumpliera la normativa por primera vez, (Art.25 LEG); 2- si se incumplía por

¹⁶¹ **TOJEIRA José María**, “El Tribunal de Ética”, Noticias UCA, disponible en: <http://www.uca.edu.sv/noticias/nota.php?texto=586566145>, sitio consultado el 23 de Septiembre de 2012.

segunda vez se sancionaba con multa, su cuantía no era inferior al diez por ciento, ni mayor a diez veces el salario mensual, percibido por el responsable, (Art. 26 LEG); 3- en caso de que se incumpliera por tercera vez se sancionaría con despido del funcionario público, (Art.27LEG); por ello el Tribunal de Ética Gubernamental, presentó a la Asamblea Legislativa en Octubre de 2009, una propuesta de reforma integral, centrada en aquellas normas que tipificaban la competencia subjetiva, los deberes y/o prohibiciones éticas que son objeto de sanción, el procedimiento administrativo sancionador, el régimen de sanciones y la autonomía institucional¹⁶². Dos años después, la Asamblea Legislativa emitió una nueva Ley de Ética Gubernamental por Decreto Legislativo No. 873 del 13 de Octubre de 2011, publicado en el D.O N° 229, Tomo N° 393 de Fecha del 7 de Diciembre de 2011; que derogó la ley antes mencionada y está vigente a partir del 1 de Enero de 2012¹⁶³. El Gobierno actual mejoró la Ley de Ética Gubernamental, añadiéndole al Tribunal la opción de actuar de oficio y posibilitando analizar la conducta de los funcionarios después de terminar su cargo.

Pero siguió teniendo problemas periféricos, como la integración del Tribunal de Ética Gubernamental; ya que, fue diez meses (de Enero a Septiembre del 2012) después del tiempo establecido por la ley, que las instituciones encargadas de designar a los miembros del tribunal, los designaron. El tribunal de Ética Gubernamental quedo integrado por: Doctor. Marcel Orestes Posada, designado por la Asamblea Legislativa y es el presidente del Tribunal; la Licenciada. Giovanna Vega Hércules designada por la Corte

¹⁶²**KURI DE MENDOZA SILVIA LIZETTE**, “Nueva Ley de Ética Gubernamental”, en Revista Derecho y Negocios disponible en [http: www.derechoynegocios.net/index.php](http://www.derechoynegocios.net/index.php), consultada el 01 de Junio de 2012.

¹⁶³**D.L.** N° 873, 25 de Noviembre de 2011; Publicado en el D. O N° 229, Tomo N° 393.

Suprema de Justicia; el Doctor. José Néstor Castañeda Soto, como miembro propietario del Tribunal de Ética Gubernamental en representación del Ejecutivo, el Licenciado Salvador Ernesto Menéndez Leal designado por el ministerio Público y el Licenciado Luis Romeo García Alemán, nombrado por la Corte de Cuentas de la República. .Con el tiempo de la acefalia según, la licenciada Giovanna Vega, 274 denuncias contra funcionarios públicos por supuestos actos antiéticos, se estancaron. A demás se tuvo dificultades en los temas administrativos, debido a que la Ley de Ética Gubernamental manda que las decisiones al interior del tribunal se tomen con el respaldo de la mayoría de los cinco miembros del cuerpo colegiado. El hecho de que no se haya nombrado a los magistrados, en tanto tiempo, puede contemplarse como una falta de ética. En efecto, no hay razones para dejar sin la adecuada dirección a un Tribunal que la gente necesita para crecer en confianza y seguridad ciudadana.

Entre los principios éticos que la ley contempla está el de “cumplir con diligencia las obligaciones del cargo o empleo público”. Prescindir durante más de nueve meses del nombramiento de los funcionarios que deben dirigir el Tribunal de Ética es, sin duda, faltar a ese principio de la diligencia. Si la diligencia es una virtud, el defecto contrario es la pereza. ¿Tenemos funcionarios perezosos en las más altas esferas de la representación estatal? De acuerdo con el Dr. Marcel Orestes Posada, Presidente del TEG, es indispensable contar con un presupuesto mayor debido a que la nueva Ley de Ética Gubernamental (LEG) le exige a la institución la creación de nuevas plazas, lo que implica mayor cantidad de equipo de oficina e informático. Asimismo, la vigente LEG requiere la conformación de Comisiones de Ética en las 262 municipalidades del país, demandando al Tribunal redoblar los esfuerzos por atender a todas las Comisiones, tomando en consideración que la institución actualmente únicamente cuenta con

38 servidores públicos, dos de ellos dedicados a la capacitación y divulgación, área fundamental del TEG. El Dr. Posada estuvo acompañado por los miembros del pleno: Licda. Giovanna Vega, el Dr. Salvador Menéndez Leal y el Dr. Néstor Castañeda, quienes también expusieron las imperiosas necesidades de crecimiento de la institución al Viceministro de Hacienda, Ing. Roberto de Jesús Solórzano Castro, y al Director General de Presupuesto, Carlos Gustavo Salazar Alvarado, a quienes reiteraron que para un óptimo funcionamiento institucional el presupuesto deberá elevarse a dos millones seiscientos mil dólares.¹⁶⁴

La nueva Ley de Ética Gubernamental acorde a las tendencias de las políticas actuales del combate a la corrupción, se extendió el ámbito de aplicación de la Ley a aquellos sujetos, que no siendo servidores públicos administren bienes o manejen fondos públicos; y a los ex servidores públicos por las transgresiones a la misma que hubieren cometido en el desempeño de su función pública.

En cuanto a los deberes y/o prohibiciones éticas, algunos se derogaron por su ambigüedad, duplicidad o por ser demasiados genéricos, a otros se le adicionaron elementos integrantes del tipo sancionador, y se incorporaron nuevas regulaciones; sin embargo fueron excluidos, el deber de veracidad y la prohibición de prevalerse de su cargo para obtener o procurar beneficios privados, pese que eran de las conductas antiéticas más denunciadas y sancionadas por el Tribunal, en el caso del deber de veracidad se excluye con la justificante que manifestándose la veracidad en el apego a la información oficial o fidedigna su incumplimiento está regulado en otra

¹⁶⁴ **TRIBUNAL DE ETICA GUBERNAMENTAL**, “Miembros del Tribunal de Ética Gubernamental solicitan al Ministerio de Hacienda Aumento Presupuestario”, en <http://www.teg.gob.sv/content/miembros-del-teg-solicitan-al-mh-aumento->, sitio consultado el 28 de Septiembre de 2012.

normativa como es la penal en el ámbito de la falsedad y en el caso de la prohibición de prevalerse de su cargo para obtener o procurar beneficio privado no se excluye solo se modifica su redacción teniendo un alcance más amplio. Igualmente, no fueron aprobadas las prohibiciones éticas relativas a la utilización de distintivos representativos de los partidos políticos por parte de los servidores públicos mientras se encuentre en el desempeño de las funciones públicas o en los bienes institucionales; la promoción de actividades político partidaria durante la jornada de trabajo, y la exigencia a los servidores públicos de contribuciones económicas o el empleo de su tiempo laboral para realizar actividades partidarias.¹⁶⁵

Con relación al Procedimiento Administrativo Sancionador, la nueva Ley le otorgó al Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) la facultad de poder iniciar el procedimiento de manera oficiosa, cuando una Comisión de Ética Gubernamental le refiere información obtenida de una investigación interna o cuando estime que existen suficientes indicios de la posible violación a la Ley por información divulgada públicamente u obtenida mediante aviso o en la tramitación de un procedimiento.

En lo relativo al Régimen de Sanciones se fijó la multa como única sanción, la que deberá imponer el Tribunal de manera proporcional a la infracción cometida y ejecutarla para evitar la impunidad. Pero se disminuyó notablemente la cuantía de la multa, la que no podrá ser superior a cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, a pesar de que se había propuesto que se incrementara hasta veinte veces el salario de la persona sujeta a la aplicación de la Ley de Ética Gubernamental. Lo cual es un poco irónico ya que si lo que se pretende con la nueva normativa es que

¹⁶⁵**KURI DE MENDOZA Silvia Lizzete**, “Nueva Ley de Ética Gubernamental”, en Revista Derecho y Negocios, Edición N° 28, 2012. disponible en <http://www.derechoynegocios.net>, consultada el 01 de Junio de 2012

tenga más potestad el Tribunal para eliminar las conductas antiéticas de los funcionarios públicos, muy difícilmente se hará con este tipo de sanciones.

Adicionalmente, se fortaleció la autonomía del Tribunal y se le reconoció como el ente rector de la Ética Pública en nuestro país¹⁶⁶.

Dadas estas modificaciones a la Ley de Ética Gubernamental, con la esperanza que la nueva ley aprobada permita suplir esas contradicciones y vacíos que presentaba la ley anterior, se vuelve interesante investigar en qué medida la nueva Ley de Ética Gubernamental garantiza el eficaz desempeño ético en la Función Pública del Estado, así como cuál es el grado de incumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental y su incidencia en el ejercicio de la función pública, para establecer como esta nueva ley pretende que los servidores públicos cambien sus hábitos y costumbres antiéticas, a fin que se pueda avanzar en el desarrollo institucional y democrático del país y si estas expectativas se cumplen o no; y como incide esto en la función pública.

5.2 PUNTO DE VISTA DE UNO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL DE ETICA.

Como parte de la investigación y para obtener una información más cercana, y certera, sobre la nueva Ley de Ética Gubernamental, su grado de incumplimiento y cómo esto incide en el ejercicio de la función pública; realizamos una entrevista a un miembro del nuevo Tribunal de Ética Gubernamental, para efecto de conocer de primera mano, la opinión de un funcionario encargado de aplicar la nueva Ley de Ética Gubernamental, en ese sentido se implementó un cuestionario de doce preguntas.

¹⁶⁶ Cfr. Artículo 10 inciso 2.º Ley de Ética Gubernamental.

Entrevistado: Dr. Salvador Menéndez Leal (miembro propietario del Tribunal de Ética gubernamental)

1. ¿LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL INFLUYE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA CULTURA ÉTICA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS?

“El propósito fundamental de la Ley de Ética Gubernamental es el de contribuir a desarrollar una cultura al interior de la administración pública de nuestro país que este apegada a valores éticos, en otras palabras, la Ley de Ética Gubernamental es un instrumento que promueve el desarrollo de una cultura no solo institucional sino también una cultura social de respeto a los principios éticos del que hacer público, sin embargo, debemos decir que, la Ley de Ética Gubernamental como instrumento se enmarca en un concepto más amplio que es la política nacional, en materia de ética gubernamental, por eso es fundamental decir que la ley es un instrumento, pero no el único.”

2. ¿LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS ENCARGADAS DE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL DESARROLLO DE LA LEY REALIZAN SU TRABAJO DE UNA FORMA EFECTIVA?

“Es que la institución encargada de aplicar la Ley de Ética Gubernamental es el Tribunal de Ética Gubernamental, sin embargo, quiero entender la idea de que también otras instituciones tienen dentro de su mandato legal o constitucional una serie de atribuciones y funciones apegadas a los valores éticos, en ese sentido, por ejemplo: la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Cuentas de la República, la Sub Secretaría de Transparencia, en general, las instituciones que tienen aspectos de control de la disciplina y de la lucha contra la corrupción, complementan el que hacer institucional del Tribunal de Ética Gubernamental, porque es correcto ver la lucha y la prevención contra la corrupción como un aspecto sistemáticamente, es decir, coordinando y articulando esfuerzos, tanto la Ley

de Ética Gubernamental la aplica específicamente el Tribunal de Ética Gubernamental, pero debe hacerlo en coordinación con otras de las ya mencionadas instituciones del sector público.”

3. ¿CUÁLES SON LAS CAUSAS DEL NO CUMPLIMIENTO DE LOS VALORES ÉTICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

“En primer lugar, tiene que ver con una cultura social, lamentablemente muy extendida, en el sentido de que ciertas prácticas de corrupción son admitidas dentro del imaginario colectivo, se dice por ejemplo: “roban pero algún trabajo han de hacer”, “roban pero un poquito”; entonces se está relativizando y permitiendo esas conductas. Quiero aclarar que en términos de ética, eres o no eres ético, no hay medias tintas, por eso es que yo creería que la primera causa es un problema de desvalorización de la administración pública, el servidor público al margen de sus funciones no se compromete en su práctica institucional con los valores y los principios éticos. Responde también a un problema más general, que es la falta de valores en la sociedad salvadoreña. También hay que decir que muchos no comprenden la importancia de esto, porque invertir en ética pública es la mejor inversión a corto, mediano y largo plazo. Por eso mi punto es que la clave en la administración pública es desarrollar una conciencia pública, para que los servidores entiendan que su trabajo es eso, un servicio público.”

4. ¿LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL RESPONDE AL PROBLEMA DE CONDUCTAS ANTIÉTICAS EN LA SOCIEDAD?

“Pues claramente que sí, porque si todo estuviera bien no habría necesidad de leyes, la nueva ley que entro en vigencia a partir del uno de Enero del presente año es un instrumento jurídico que en primer lugar hay que entenderlo, es el resultado de los deberes jurídicos de orden constitucional y legal, es decir, el Estado está en la obligatoriedad de regular jurídicamente el

aspecto del comportamiento ético de sus servidores públicos, pero también el Estado tiene una obligación institucional porque hay deberes institucionales en materia de ética que le impone por ejemplo: la Convención Interamericana o la Convención de las Naciones Unidas, que son obligaciones internacionales en materia ética que le obligan al Estado a adecuar su estándar a los estándares mínimos contractados en la norma internacional.”

5. ¿LAS SANCIONES ESTABLECIDAS EN LA LEY SON CAPACES DE PERSUADIR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA NO REALIZAR CONDUCTAS ANTIÉTICAS Y AL MISMO TIEMPO CORREGIR SI LAS REALIZAN?

“Si, ya que, en el Capítulo VII Sanciones habla de los aspectos claves para determinar e imponer sanciones, en el art. 42 establece la imposición de sanciones y en el art. 44 los criterios para determinar la cuantía de la multa. Fundamentalmente es una sanción pecuniaria, pero en este sentido tengo una doble visión, por un lado, hay que desarrollar una conciencia ética entre los servidores públicos, no será el resultado de la imposición o no de multas, será el resultado de que se pueda labrar y trabajar en su conciencia que su comportamiento individual o colectivo debe estar apegado a la ley. Sin embargo, el aspecto sancionatorio es un complemento, por eso creo que es fundamental pero no lo único.”

6. ¿ES SUFICIENTE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL PARA CONTROLAR Y ERRADICAR LAS CONDUCTAS ANTIÉTICAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS?

“Yo creo que no, porque las normas están enmarcadas en una política nacional, cuando el Estado por ejemplo: endurecer las penas por corrupción, cohecho, por aceptar sobornos, por todo ese tipo de prácticas antiéticas, el

Estado está tomando medidas para formar una cultura institucional apegada a la moral.

Pero la ley como tal es fundamental pero se deben desarrollar también, políticas, reforzar el presupuesto, se deben crear instituciones nuevas y quitar unas ya existentes, por ejemplo: creería yo que el trabajo del Instituto de Acceso a la Información Pública, debería existiendo un mecanismo institucional con un mandato muy cercano pudo habersele encomendado a este tribunal; sin embargo, creamos una nueva institucionalidad, no la dotamos de presupuesto digno y entonces desde un principio se genera un camino que está condenado indiscutiblemente a fracasar.”

7. ¿LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL CONSTITUYE UN ADECUADO RÉGIMEN PARA EL COMBATE DE LA CORRUPCIÓN Y LA EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

“Debo aclarar algo, este tribunal no estaba integrado, desde noviembre del año pasado hasta el mes de agosto del presente año, entonces la nueva ley todavía no ha sido aplicada prácticamente. Habría que darle un poco más de tiempo para saber si constituye ese adecuado régimen.”

8. ¿EXISTEN VACÍOS O LAGUNAS EN LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL?

“Seguramente, pero como le digo, tenemos que aplicarla como para contrastarla, es necesario conocerla a fondo para poder ver sus falencias, sin embargo, tiene aspectos positivos, como por ejemplo: como que ya no solamente la denuncia, el aviso, sino la acción oficiosa de parte de este tribunal es un aspecto positivo.

Entonces creo que se debe avanzar en el tiempo para poder hablar con mayor propiedad.”

9. ¿QUÉ TAN IMPORTANTE ES LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL COMBATE A LAS CONDUCTAS ANTIÉTICAS?

“En toda sociedad democrática, el monitor social, la contraloría ciudadana es un aspecto clave.

En mi opinión por ejemplo: los medios de comunicación, quienes forman opinión como las universidades, las iglesias son claves, pero también son claves quienes toman decisiones como por ejemplo: los titulares, los funcionarios públicos, los políticos, se debe formar una estrategia entre quienes forman opinión y quienes toman decisión y en ese sentido yo creería que ciertamente es fundamental.”

10. ¿POR QUÉ LA POBLACIÓN SE MUESTRA ESCÉPTICA ANTE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS?

“Reconozco que la gente espera más de la institucionalidad pública. El amplio mandato y las funciones dadas nos permitiría hacer más. La gente sino todavía desconfía, la gente tiene una visión escéptica porque mira a sus funcionarios cada vez mas involucrados en prácticas antiéticas.”

11. ¿LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL NECESITA REFORMAS PARA SER MÁS EFECTIVA?

“Se debe caminar mas, para poder hablar de cambios, ya que si se deberán hacer cambios, estos deben hacerse valga la redundancia, con una base técnica que sustente su implementación, sin embargo, ciertamente como obra humana, requiere seguramente de mejoras, pero se requiere desarrollar cierto nivel de práctica para ver que falta, puede ser que en la parte de las sanciones o en el procedimiento, donde existen ciertas dudas sobre su desarrollo. Pero finalmente es importante una efectiva política nacional en materia de ética gubernamental.”

12. ¿FUE ACERTADO HABER ESTABLECIDO UN PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PARA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y LA EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN?

“Por un lado si, por otro no. Si porque si no se genera cierta inseguridad jurídica de mantener abierto un caso, y no porque se desalienta la cultura de denuncia. Positivo porque genera certeza y negativo porque no disuade a denunciar. Al final la práctica ética tiene su clave, precisamente en eso, la práctica.

Por eso se dice que un comportamiento equivale a más de mil palabras, por ejemplo: el presidente de Uruguay rebajándose el salario a más de la cuarta parte, el que aun ande en un Volkswagen, esa es gente que la mayoría respeta.”

5.2.1 ANALISIS DE LA ENTREVISTA REALIZADA AL MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE ETICA GUBERNAMENTAL.

De la entrevista realizada al Doctor Salvador Menéndez Leal, se logró concluir, que la opinión, que apporto a esta investigación es muy superficial, demostrando un poco de desconocimiento de la normativa aplicable, algo que llama la atención por ser él miembro del Tribunal de Ética Gubernamental, siendo este ente, encargado de aplicar la Ley de Ética Gubernamental, por lo que es necesario que los miembros conozcan dicha Ley a profundidad, pero se espera que esto se deba al poco tiempo que tienen de conformarse y a que todavía no se está aplicando la nueva Ley de Ética Gubernamental, por la mora que existe desde que el tribunal quedo incompleto y en ese sentido los nuevos miembros del tribunal están resolviendo la mora de los expedientes que se siguen resolviendo con la antigua Ley.

5.3 CONDUCTAS ANTIÉTICAS PREVISTAS EN LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL.

Las leyes de Ética Gubernamental, de 2006 y 2012, han establecido una serie de conductas prohibitivas, de las cuales se entiende que son las más usuales entre los funcionarios públicos.

- LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE 2006.

- 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.

- NUEVA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL.

a) Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones.

b) Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, para hacer valer su influencia en razón del cargo que ocupa ante otra persona sujeta a la aplicación de esta Ley, con la finalidad de que éste haga, apresure, retarde o deje de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones.

c) Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario, excepto las que expresamente permita el ordenamiento jurídico.

d) Desempeñar simultáneamente dos o más cargos o empleos en el sector público que fueren incompatibles entre sí por prohibición expresa de la normativa aplicable, por coincidir en las horas de trabajo o porque vaya en contra de los intereses institucionales.

e) Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley.

f) Exigir o solicitar a los subordinados, por parte del superior jerárquico que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales.

- g) Aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado, que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función pública.
- h) Nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, excepto los casos permitidos por la ley.
- i) Retardar sin motivo legal la prestación de los servicios, trámites o procedimientos administrativos que le corresponden según sus funciones. Se entiende por retardo cuando una persona sujeta a la aplicación de esta Ley difiriere, detiene, entorpece o dilata la prestación de los servicios, trámites y procedimientos administrativos no acatando lo regulado en la ley, en los parámetros ordinarios establecidos en la institución pública o, en su defecto, no lo haga en un plazo razonable.
- j) Denegar a una persona la prestación de un servicio público a que tenga derecho, en razón de nacionalidad, raza, sexo, religión, opinión política, condición social o económica, discapacidad o cualquiera otra razón injustificada.
- k) Utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario.
- l) Prevalerse del cargo para hacer política partidista.

Dentro de las conductas antiéticas el problema más grande es el relativo al uso de los cargos públicos, ya que la mayoría de veces los funcionarios públicos no diferencian entre lo que es del Estado y lo que es de su propiedad. Por poner ejemplos de las conductas antiéticas más realizadas por los funcionarios públicos, en el país se tienen: el usar varios vehículos de propiedad estatal para usos personales o familiares es una falta grave de

ética y niega la moralidad notoria. Que magistrados de Corte Suprema consigan trabajo en otras dependencias de la Corte para sus familiares es así mismo un abuso y una falta de moralidad. Lo mismo que cuando los diputados empleaban a algunos de sus guardaespaldas en funciones particulares en sus haciendas o colocaban a sus parientes como asesores. No pagar la cuota alimenticia a sus hijos siendo funcionario público, o no presentar cuentas ante Probidad denota una carencia de moralidad que debía ser sancionada. Todo eso, y son pocos ejemplos, son graves faltas contra la moralidad pública y denotan una grave ausencia de la misma. Las delegaciones internacionales excesivamente grandes, hospedándose en hoteles de lujo, son un signo de corrupción en un país pobre como el nuestro. Y sin embargo, los que ofenden la moralidad pública continúan tranquilos en sus puestos sin que la opinión pública los señale o, como debía ser, los sancione.

En la realidad las cosas funcionan al revés. Volviendo la mirada al pasado, se trata de imponer, cuando conviene, castigos perpetuos a quien ha tenido un error que fue cometido años antes y fue superado con honestidad. Pero a quienes faltan gravemente a la ética pública se dejan en impunidad que necesariamente termina engendrando corrupción. Como entre los fariseos antiguos, la tendencia a colar el mosquito y tragar el camello sigue presente en nuestros días. Se está además en una especie de marco en el que sólo lo ilegal es inmoral, o mejor dicho, sólo hay inmoralidad cuando hay condena o sentencia legal correctora del algún hecho. Como dirían los autores del informe que leyó el diputado Merino, “si no alcanza vida jurídica” la inmoralidad no existe.¹⁶⁷

¹⁶⁷ **TOJEIRA José María**, “Moralidad a Debate,” periódico Electrónico disponible en: <http://www.diariocolatino.com/es/20120807/opiniones/1062/Moralidad->, sitio consultado el 25 de Agosto de 2012.

5.4 CULTURA DE INCUMPLIMIENTO.

El Tribunal de Ética, incluso con la ley de 2006, inferior en calidad a la actual, jugó un papel importante en algunos casos, el más significativo vinculado al campo de la salud pública. La ciudadanía, si por algo clama, es por la ética de los servidores públicos. De hecho, se pueden sufrir con relativa paciencia las dificultades que surgen de crisis internacionales, guerras, catástrofes naturales. Pero lo que no toleran los pueblos es la prepotencia del poder, el creer que porque se tiene poder público, se tiene también derecho a prebendas y ventajas. Si los políticos ocupan el último lugar en las encuestas de confianza ciudadana es precisamente por las pruebas repetidas de ausencia de ética en varios de sus representantes.

Muchos son los ciudadanos no solo en El Salvador, sino en todo el mundo que piensan que es cierta la famosa frase del historiador británico Lord Acton: “El poder tiende a corromper, el poder absoluto corrompe absolutamente”. Y por eso mismo creemos que el cultivo de la ética es indispensable en todos los campos del poder. Y por supuesto en el sector público, donde los funcionarios están, como el Estado, al servicio de la persona, de la sociedad. Solo hay verdadera democracia cuando el poder tiene límites. Y la ética es la que debe orientar los límites.

En El Salvador, la ética no ha sido ni la disciplina ni, mucho menos, la virtud más cultivada. Y por lo mismo es urgente no jugar con lo que toca a ella. No hay ética cuando no se cree en la igual dignidad de la persona humana. Y existe un serio déficit ético en lo público cuando son las mismas estructuras estatales las que garantizan derechos superiores a unos ciudadanos frente a los otros. Nuestro sistema de salud, que discrimina entre los que cotizan al Seguro Social y los que no, o el sistema de pensiones, incapaz de

universalizarse, nos muestran un estilo de funcionamiento estatal reñido con el respeto a la igual dignidad de la persona.

El estilo consumista de la sociedad tiende también a valorar más a las personas por lo que tienen no por lo que son. El dinero también es poder y el consumo se vuelve con frecuencia un factor de discriminación social. Incluso el trato de funcionarios o empleados públicos es diferente cuando se denotan señales de dinero que cuando se es manifiestamente pobre.

La ética, como muchos otros conjuntos de valores, avanza más aprisa cuando las instituciones encargadas de velar por ella funcionan. Dificultar el funcionamiento del Tribunal de Ética, simplemente porque los servidores públicos encargados de nombrar a los magistrados no cumplen con sus responsabilidades, es un pésimo ejemplo para un país que expresamente necesita con urgencia más ética en el campo de lo público.¹⁶⁸

La cultura de la ilegalidad o del incumplimiento no es un problema nuevo, en El Salvador, pero sí poco analizado, teniendo en cuenta que constituye un factor determinante del desarrollo democrático de las sociedades. Y no sólo el incumplimiento individual de las normas jurídicas, sino también el colectivo, así como el incumplimiento sistemático por parte de las autoridades o de los políticos, el incumplimiento derivado de la mala elaboración de las normas y de su escasa o nula correspondencia con las necesidades sociales.

Desde el ámbito de la ciencia jurídica, a veces, se ha prestado poca atención a la dimensión social de la eficacia y de la implementación del Derecho, siendo éste, sin embargo, un tema que afecta directamente a los

¹⁶⁸ **TOJEIRA José María**, "El Tribunal de Ética", Noticias UCA, disponible en: <http://www.uca.edu.sv/noticias/nota.php?texto=586566145>, sitio consultado el 23 de Septiembre de 2012.

mecanismos de la cohesión social y de la estructura de una sociedad, a la vez que determina las condiciones de la existencia misma de un ordenamiento jurídico. No es sólo un problema normativo jurídico, sino también un problema social y cultural, una cuestión, en fin, que afecta a la misma estructuración del Estado de Derecho. El incumplimiento de las normas no siempre es un acto excepcional, puede convertirse, en la “norma”, por encima o al margen de la legalidad vigente, y puede llegar a provocar el cambio de la misma o su no aplicación definitiva por desuso. También hay casos de resistencia a la norma, tras los que emergen reivindicaciones de derechos vinculados a determinados colectivos sociales. La dificultad radica en que, en muchos casos, el incumplimiento está tan enraizado en la sociedad, que la conducta incumplidora puede llegar a convertirse en un comportamiento socialmente “tolerado”, aunque no “aceptado”, e incluso, a veces en casos de incumplimiento por parte de los políticos, electoralmente premiado. Esto es muy frecuente en el ámbito de la normatividad social, pero puede llegar a serlo también en la infracción de ilícitos penales, como ocurre en los casos de corrupción política y económica, infracciones de tráfico, evasiones fiscales.¹⁶⁹

En la actualidad existe una gran pérdida de valores que se ve reflejada en la sociedad y en la administración pública, aumentando el desprestigio de los servidores públicos y proliferando las prácticas corruptas que en ella se producen, lo cual trae consigo, desconfianza y una falta de credibilidad en el gobierno y una sensación de traición hacia la comunidad a la que deben servir. En lo que respecta al ámbito público, cada gobierno actúa de acuerdo con unos principios determinados, los cuales se establecen según sea la naturaleza de cada pueblo, su historia, cultura y tradiciones. Existe una gran

¹⁶⁹ **GARCÍA VILLEGAS, Mauricio**, Revista: “**Escomía, Cultura en Legalidad**”, N°1, Septiembre 2011 – Febrero 2012.

crisis de valores que se refleja en el comportamiento de gobernantes, funcionarios, legisladores y jueces, entre otros, y que pone de manifiesto una gran necesidad de promover la ética pública como un modo de detener dichos comportamientos que afectan directamente al buen funcionamiento de la administración pública. Es conveniente recuperar los valores y principios éticos con el fin de superar los conflictos y dilemas a los que servidores públicos de toda índole se enfrentan a diario.¹⁷⁰ Lo importante es no sólo fomentar sino también fortalecer los principios éticos en la mente de quienes ocupan cargos públicos con la intención de que sus actos se rijan por la rectitud y el buen juicio. Hay que vencer la crisis moral existente y propiciar el surgimiento de las virtudes en las personas, en especial en quienes están al frente de las funciones públicas. Se debe educar en la honradez y en la probidad a todos los ciudadanos y, en especial, a los que operan en el ámbito público, a fin de lograr una mayor eficiencia en las operaciones de la función pública. Así se podrá obtener la reivindicación de la imagen de los gobernantes, los funcionarios, los legisladores, los jueces, y de todos aquellos que forman parte del ámbito de acción del servicio público. Al mismo tiempo se devolverá confianza a los ciudadanos, de tal modo que éstos puedan confiar en las instituciones.

Todos deben vigilar y exigir sin distinciones ni tintes partidistas el puntual cumplimiento de las Leyes para abatir la inseguridad, la falta de transparencia, y en si la corrupción que tanto mal nos genera. Los Servidores públicos deben ser pulcros, transparentes y expeditos para dirimir las diferencias y controversias de los ciudadanos en favor de quien tiene la razón.

¹⁷⁰ **NAESSENS Hilda**, “Ética Pública y Transparencia”, *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, versión en línea*: [http: www.halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/.../AT15_Naessens.pdf](http://www.halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/.../AT15_Naessens.pdf), sitio consultado el 20 de Junio de 2012.

Los miembros del Tribunal de Ética Gubernamental deben mostrar su capacidad, valentía, honestidad y voluntad para sancionar a los malos servidores públicos. Se debe dejar la “simulación” en el pasado y fomentar la Cultura de la Legalidad, la Transparencia y la Rendición de Cuentas.

De lo contrario la delincuencia organizada, la injusticia, la impunidad y la corrupción seguirán creciendo. Ya no es suficiente que las personas que trabajan en el servicio público se limiten al cumplimiento formal de sus obligaciones y deberes, sino que es necesario que por parte de las administraciones públicas se fomente positivamente aquellos valores éticos, modelos o pautas de conducta que ayuden a que los servidores públicos, que trabajan al servicio de los intereses generales de la población, cambien y adopten estos parámetros, como los referentes éticos para su superación personal y profesional.¹⁷¹

5.5 ESTADISTICA SOBRE LAS LABORES DESARROLLADAS POR EL TRIBUNAL DE ETICA GUBERNAMENTAL.

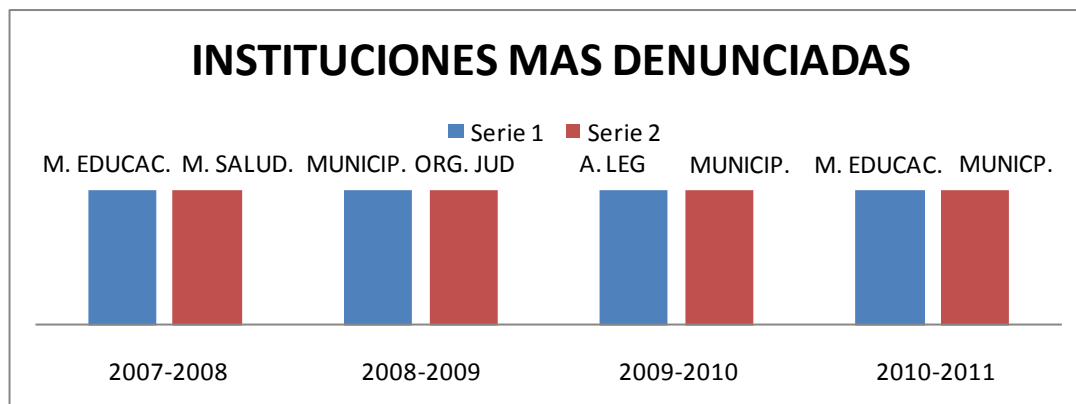
En primer lugar se analizara las denuncias presentadas y los procesos finalizados, en el periodo comprendido en los años 2007 hasta 2011. Dentro de los cuales se presentaron en 2007-2008 un total de 114 denuncias, de las cuales se finalizaron 5 procedimientos sancionadores; de 2008-2009 se presentaron 178 denuncias, finalizándose 203 procesos; de 2009-2010, se presentaron 144 denuncias al Tribunal de los cuales se finalizaron 129 procedimientos; y en el periodo de 2010-2011, de presentaron 162 denuncias y se finalizaron 235 procedimientos. Dando un total de denuncias presentadas de 598 y un total de procedimientos finalizados de 572.

¹⁷¹ **BAUTISTA Oscar Diego**, “La Ética en los Servidores Públicos”, primera edición, editorial UPN, México, 2001, Pág. 61.



Fuente: Memoria de labores, presentada por el Tribunal de Ética Gubernamental en los periodos de 2007 a 2011.

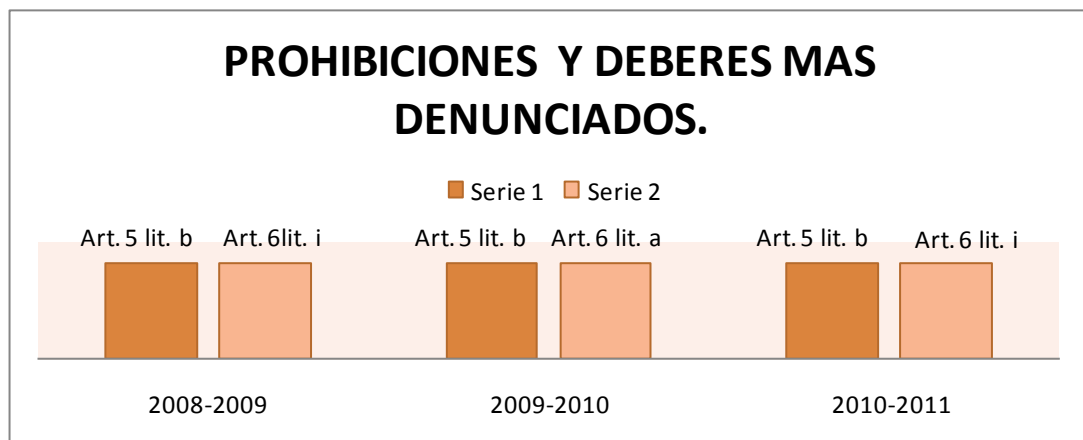
Las instituciones, más denunciadas en 2007-2008 el Ministerio de Educación, seguido del Ministerio de Salud; en 2008-2009 fueron más denunciados las Municipalidades que abarca todos los municipios, seguido del Órgano Judicial; en el periodo de 2009-2010, fueron los más denunciados la Asamblea Legislativa, seguido de las Municipalidades; de 2010-2011, se denunciaron mas a el Ministerio de Educación, junto a las municipalidades.



Fuente: Memoria de labores, presentada por el Tribunal de Ética Gubernamental en los periodos de 2007 a 2011.

Prohibiciones y deberes más denunciados de la Ley de Ética Gubernamental.¹⁷²

Dentro del periodo que va desde 2008 hasta 2011. De 2008-2009, se denunciaron como deberes mas violentados el comprendida en el Art. 5 literal B, y como prohibiciones mas denunciados, está la del Art. 6 literal I; en 2009-2010, fueron más denunciadas los deberes del Art. 5 literal B y las prohibiciones del Art. 6 literal A; en 2010-2011, fueron más denunciados los deberes del Art. 5 literal B, junto con las prohibiciones del articulo 6 literal I. Quedando como deberes mas denunciadas las del Art. 5 literal b, el cual es el deber de cumplimiento: consistente en la obligación de cumplir con responsabilidad y buena fe los deberes y obligaciones, como ciudadano y como servidor público; y como prohibiciones mas denunciadas esta la comprendida en el Art. 6 literal I, siendo el retardo sin motivo legal en los tramites o la prestación de servicios administrativos.¹⁷³



Fuente: Memoria de labores, presentada por el Tribunal de Ética Gubernamental en los periodos de 2007 a 2011.

¹⁷² Información obtenida de las memorias de labores, presentadas por el Tribunal de Ética Gubernamental en el periodo 2007-2011

¹⁷³ Información obtenida de las memorias de labores, presentadas por el Tribunal de Ética Gubernamental en el periodo 2007-2011

El presidente del Tribunal de Ética Gubernamental (TEG), Doctor Marcel Orestes Posada habló sobre los deberes y prohibiciones éticas más frecuentemente denunciadas ante la institución por la ciudadanía, en el programa “Libre Expresión” de radio YSKL, el pasado miércoles 26 de septiembre del presente año.

En cuanto a las transgresiones a la Ley de Ética Gubernamental más denunciadas, informó que el 56% está relacionado con faltas al deber de cumplimiento de las funciones de los servidores públicos, el 17% lo ocupa el deber de veracidad. El 11% lo representa las denuncias relativas al deber de conocer las normas aplicables en razón del cargo, otro 11% se refiere al deber de excusarse de conocer casos en los cuales hay conflicto de interés, y el 5% restante lo conforman las denuncias que conciernen al deber de eficiencia.

Las prohibiciones éticas más denunciadas, por los ciudadanos, constituyen el 38%, el retardo sin motivo legal de trámites; el 31% a la utilización indebida de los recursos del Estado; el 19% son denuncias sobre la prevalencia del cargo para la obtención de beneficios privados; y el 6% se debe al nombramiento de parientes o nepotismo, entre otros.¹⁷⁴

5.6 INCIDENCIA DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS ETICAS, EN LA FUNCION PÚBLICA.

Las normas éticas son las directrices que guían a los funcionarios públicos, en el camino ético, y ejercen una función importantísima dentro del

¹⁷⁴ **TRIBUNAL DE ETICA GUBERNAMENTAL**, “Tipos de Denuncias más Frecuentes”, en <http://www.teg.gob.sv/content/presidente-del-teg-habla-sobre-los-tipos-de-denuncias-m%C3%A1s-frecuentes>, sitio consultado el 28 de Septiembre de 2012.

desarrollo de la sociedad, pero como influye si estas normas son vulneradas, como afecta la proliferación desmedida de las conductas antiéticas en el país.

Resultado del descuido que se ha tenido de la ética en el ámbito público son las distintas actitudes antiéticas de los servidores públicos. Una de ellas y quizá la que engloba a las demás, es la corrupción, la cual aparece como un rasgo en distintos gobiernos y administraciones públicas al grado de que es posible afirmar que hoy en día la corrupción es un fenómeno mundial.

Si bien, existen distintas definiciones respecto de la corrupción son dos versiones las que se retoman para este estudio. La primera se refiere estrictamente al Sentido Económico. Se denomina así porque hay dinero de por medio, en ella participan dos partes para realizar la operación: el corruptor y el corrompido. Uno realiza una tarea o función y 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 es extorsión. Al respecto la especialista en Corrupción Susan Rose Ackerman (1999,51) sostiene: “Como cualquier intercambio, la corrupción requiere de dos actores: un comprador y un vendedor.

El comprador del sector privado paga un soborno al vendedor del sector público para obtener algo valioso¹⁷⁵. Dado que la corrupción beneficia a los participantes de ambos lados de la relación, ninguno de los grupos tiene un incentivo para concluirla unilateralmente. No hay manera de desenmarañar la

¹⁷⁵ **BAUTISTA Oscar Diego**, “La Ética y la Corrupción en la Política y la Administración Pública, Tesis Magisterial, Universidad Internacional de Andalucía, 2004 Pág. 48

red para atribuirle la culpa a sólo uno de los participantes. Todos son responsables.

La segunda versión del concepto implica una connotación o Sentido Amplio. Esta se refiere al significado mismo de la palabra. En su etimología “corrupción” proviene del término latino “corruptio” que significa alteración de algo, es decir, es la tergiversación o cambio de las costumbres.

Esta definición 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.

En esta versión se obtienen beneficios que están más allá de lo estrictamente económico. 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 de influencias, la obtención de regalos, bienes en especie, o favores sexuales, etcétera.

De igual manera son considerados actos de corrupción, las siguientes conductas y carentes de ética: a) Atemorizar a la población mediante declaraciones alarmistas; b) Manipular la opinión pública; c) Ocultar situaciones que el gobierno conoce y son perjudiciales para la sociedad; d) Usar información confidencial que permita obtener ventajas a los funcionarios públicos; e) Tomar decisiones que beneficien a algunos grupos de interés; f) Atender demandas dando una prioridad partidaria; g) Poner condiciones para efectuar un servicio cuando sea un derecho ciudadano; h) Gobernar obteniendo intereses en las empresas proveedoras del Estado, es decir aprovecharse de su situación en el Estado.

5.7 ÉTICA Y CORRUPCIÓN.

Cuando se refiere a la ética, de alguna manera aparece junto a ella el concepto de corrupción. La corrupción es una de las facetas negativas de la ética pública, la otra faceta es el trabajo bien hecho, la labor eficaz y siempre pensando en los ciudadanos. Los funcionarios realizan una tarea de servicio público, llevan a cabo tareas que satisfacen necesidades sociales, de ahí la importancia de la idea de servicio en la función pública. Existe una necesidad de establecer principios para la regulación de las pautas de comportamiento ético de los funcionarios públicos.

Si se observa cualquier proceso social se puede encontrar con lo que Carlos Nino llamaba “*anomia boba*”, entendiendo por tal a la resistencia de ajustar las conductas a las reglas, las que pueden ser de diverso tipo, de simple coordinación, morales o jurídicas, según explica el autor.

Este fenómeno de la anomia ha jugado un papel importante en la relación del Estado con la sociedad. La arbitrariedad, la arrogancia, y la personalización del poder son de alguna manera formas de no ajustar nuestra vida a reglas conocidas y aceptadas por todos.¹⁷⁶

La manera de superar la anomia es fortaleciendo una cultura de aceptación y obediencia a las reglas. Lo que importa es el cumplimiento de las reglas, desde una perspectiva de generalidad y no de juzgar cada caso en particular. A este respecto Marcelo Alegre expresa que “*un buen sistema de pautas éticas es aquel que no se propone como objetivo alcanzar los mejores*

¹⁷⁶ **JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ETICA PUBLICA**, “Ética y Función Pública”, manuales de capacitaciones N1, Montevideo, 2009, Pág. 8-9. disponible en [http://www.impo.com.uy/.../manual%20de%20etica%20y%20funcion%20...consultado](http://www.impo.com.uy/.../manual%20de%20etica%20y%20funcion%20...) el 16 de Junio de 2012.

resultados en cada caso en particular, porque ello implicaría de antemano renunciar a un sistema de reglas generales a favor de un casuismo intuitivo". Más allá del acatamiento a la norma, como hecho objetivo es necesario como expresa Rodríguez Arana, la interiorización de las virtudes morales por las personas concretas. La unidad de la persona y los principios generales de la Ética pública se aplican igualmente a quien está investido de un cargo público, y actúa como tal en ese carácter o en ámbito privado. Integridad Ética de los Funcionarios.

Un problema a plantear en toda regulación de ética pública es el de cuán exigente puede ser el Estado respecto de la integridad ética de sus funcionarios. Un Estado democrático debe evitar la imposición de pautas de moral personal, lo que puede hacer es difundir pautas éticas entre los ciudadanos en cuanto tengan lugar en el foro público.

La idea de moral ciudadana es un parámetro exigible a todas las personas, con independencia de su desempeño en la sociedad; en realidad el nivel de exigencia (ética) es el mismo para el ciudadano común que para el funcionario. Cualquier ciudadano con un mínimo de integridad personal puede ingresar a la función pública.¹⁷⁷

La cultura de la ética y transparencia es parte de función pública, se manifiesta fundamentalmente en los grupos sociales o equipos de trabajo, por tal motivo los seres humanos, son organizados, coordinados y dirigidos por un líder hacia un objetivo común, que se manifiesta en la supervivencia. Esta problemática ha adquirido interés en esta última década y relevancia para los gobiernos y los organismos internacionales, así como por los que

¹⁷⁷Ibídem, Pág. 8-9.

buscan que las organizaciones públicas en sus funciones sean más éticas y transparentes en su gestión por parte de los servidores públicos.

La contra parte de la cultura de la transparencia y la ética es la cultura de la corrupción de los servidores públicos. Este mal añejo que atañe a los gobiernos y hemos padecido la ciudadanía. Lo peor que le puede pasar a una sociedad es que quienes delinquen tengan la idea de que no hace nada malo, y esto es aún más grave cuando una parte significativa de quienes se enteran del delito autoridades gubernamentales o civiles sostienen una idea similar y no luchan por contrarrestar al contrario lo fomentan (“La mordida”, “el hecho”, “éntrale” y otros calificativos más).¹⁷⁸

Ante esta problemática circunstancial, se puede afirmar que la cultura de la ética y la transparencia en la función pública enfrentan un serio resquebrajamiento en la gestión, que se ha traspasado el umbral de la inmoralidad, o más certeramente, de que la moralidad ha generado falta de credibilidad ante los gobernados.

Como respuesta central puede afirmarse que situaciones como ésta son precedidas por un amplio espectro de impunidad en el Sector Público, es decir, por un entorno en el que buena parte de los delitos de corrupción no se detectan, no se investigan, no se castigan y existe una complicidad. En este contexto se propicia lamentablemente el reforzamiento y se consolida la cultura de la corrupción, que no es sino el conjunto de pensamientos, creencias y hábitos que determinan las conductas corruptas y la percepción ciudadana de que éstas no son del todo reprobables y tienen paliativos o excusas, en realidad lo que se manifiesta es la falta de una cultura de ética y

¹⁷⁸ **BAUTISTA Oscar Diego**, “La Ética y la Corrupción en la Política y la Administración Pública, Tesis Magisterial, Universidad Internacional de Andalucía, 2004 Pág. 52

transparencia en la gestión pública.¹⁷⁹ Las causas y consecuencias de la corrupción en la Administración Pública, son innumerables tan diversas como la humanidad misma, es un problema de carácter Ético, económico, administrativo, y legal, sus consecuencias pueden ser de una gravedad insospechable por cuanto es un factor importante en el porqué los recursos del Estado no son suficientes para suplir las necesidades básicas de la población. Para Santiago Carretero Sánchez Las causas de la corrupción, podemos cifrarlas en (no pretende ser exhaustiva su lista): Idea de éxito personal y empresarial; Relativismo moral y ético; No creencia en una moral laica inamovible; Concepción utilitarista de la felicidad; Pérdida del sentido del deber; Mayor rédito retributivo que en el servicio público; Quiebra general de los valores morales; Acceso a los puestos de mayor nivel sin preparación técnica; Doble moral: profesional y personal (factor religioso del funcionario); Leyes del mercado que obligan por la globalización a prácticas poco deontológicas; Influencia del movimiento sindicalista: aplicación del concepto de patrón al que sirves, que es el que te explota (El Estado); Influencia de los medios de comunicación y planteamientos de Nuevos códigos éticos de otras civilizaciones o condiciones de adaptación.¹⁸⁰

5.8 CORRUPCION EN EL SALVADOR

Es un hecho que en la actualidad, El Salvador vive un grave problema de corrupción que se da en la Administración Pública, donde se encuentran

¹⁷⁹ **MARTINEZ CHAVEZ, Víctor Manuel** “La Ética como Factor Primordial de la Función Pública”, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28- 31 Oct. 2003, versión on line <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../clad0047706.pdf>, visto el 28 de Septiembre de 2012.

¹⁸⁰ **CARETERO SANCHEZ Santiago**, “Corrupción, Funcionarios Públicos, y el papel de la Deontología”, revista telemática de filosofía del Derecho n° 13 del 2010, versión en line <http://www.rtfed.es/numero13/01-13.pdf>, visto el 28 de Septiembre de 2012.pag.3-4.

involucrados principalmente funcionarios públicos de altas jerarquías, provocando descontento en la sociedad.

A causa de diversos acontecimientos, la corrupción ha sido tomada como tema central de artículos, revistas, televisión, radio, libros y periódicos a pesar de que éste no es un tema nuevo en El Salvador, algunos afirman que la corrupción es parte de nuestra cultura, pero no es así, por lo que es necesario eliminarla.

Hasta hace pocos años, por la hegemonía de un partido en el poder, se señalaban de corruptos solamente a los funcionarios públicos de este partido, ahora con el avance democrático, se culpan unos a otros, y entre grupos al interior de los propios partidos, pero finalmente todavía impera mucha impunidad, ante el fenómeno de la corrupción.

De acuerdo a lo anterior es posible incidir en el combate a la corrupción mediante programas diversos muy concretos en sus objetivos, sustentados en leyes, procedimientos eficaces y oportunamente aplicados, así como en el fortalecimiento de valores a los ciudadanos del mañana.

Algunos suelen ver a la corrupción como un problema que solo es del sector, pero la realidad es que esta práctica negativa puede afectar reglas y costumbres que envuelven el intercambio y puede destruir comunidades enteras y países, así como la vida cotidiana.

La corrupción no es propia de un país, sociedad, segmento de una población, cultura, profesión, régimen, partido u organización estatal, ni exclusiva del gobierno, ni se encuentra extendida en toda una población; de hecho su presencia ha sido constante en la historia de todos los pueblos.

La corrupción es un fenómeno complejo en cualquier país o sociedad y no se restringe a un sólo tipo de prácticas, pues involucra una serie de formas, mecanismos y organizaciones en los que intervienen elementos muy variados, pudiendo presentarse tanto en regímenes autoritarios como en democráticos. De hecho este fenómeno logra incrementarse en los cambios de régimen y en las llamadas “transiciones”; pues sería una falacia afirmar que nunca en la historia de El Salvador ha existido corrupción, pero con las campañas políticas parece que se ha incrementado; así también por el cambio de servidores públicos de la Administración Pública que día a día se sigue dando por factores como el recorte presupuestal, desempleo, entre otros muchos elementos que influyen.

No obstante, cabe decir que nuestra República está enferma de desencanto por el manejo de los asuntos públicos, decepción por los políticos y depresión política, siendo la causa de esto la corrupción, la cual daña al pueblo Salvadoreño día con día. Además del problema de la corrupción, de los efectos económicos y sociales neoliberales y de la globalización, como son el desempleo, la pobreza, la informalidad y violencia, la clase política y/o servidores públicos, lejos de abatir los problemas nacionales y dar soluciones a éstos, buscan tomar un lugar de poder en los puestos públicos; cada vez que se produce un año eminentemente electoral; provocando que nuestros servidores públicos descuiden su papel que es el servicio público y además aprovechando su puesto para obtener dinero del pueblo y, de otra, una lucha política de baja ética en los medios de comunicación e instancias investigadoras y judiciales.

Efectivamente la sociedad Salvadoreña ha quedado aturdida por las revelaciones de actos de funcionarios y legisladores que están metidos en problemas de corrupción administrativa-económica o política; como lo han

difundido los medios de comunicación donde nos presentan el cinismo de los servidores públicos que se enriquecen, creando todo esto una crisis política y moral. Algunos piensan que esto es escándalo de corrupción que provoca una sociedad agraviada por el descaro y que es fatal para el Estado Salvadoreño; por el contrario, otros piensan que es a beneficio de la sociedad porque al fin estamos despertando sobre las acciones de la clase dirigente.

Pero mientras deciden si es beneficio o no para la sociedad, se tiene que dar soluciones claras para evitar más corrupción de los servidores públicos, y buscar que ya no haya impunidad para aquellos sujetos que laceran el país, porque el pueblo se está cansando de pagar impuestos para que solo reciban beneficios unos cuantos en el poder, de que se violenten sus derechos, porque los Salvadoreños por algunos cuantos, se está, degradando la cultura de valores en un constante circo televisivo, radiofónico y editorial sobre la corrupción impune.

Sin embargo, lo que para este trabajo resulta importante destacar es que al fin, la sociedad Salvadoreña se ha dado cuenta poco a poco, de la trascendencia del problema y de lo urgente que es enmendarlo; con justa razón se ha dicho que: “la política interior ha fallado en impulsar los deseos populares de libertad individual; ha fallado en alcanzar la prosperidad y estabilidad económica; ha fallado en lograr una organización gubernamental eficiente, impuestos justos y bienestar social en forma armónica y, sobretodo, ha fallado en conciliar las tendencias de las fuerzas económicas, sociales e ideológicas del país.

En este tema, es necesario, al menos, referir el tema de la democracia, que aunque se sabe que realmente se trata de un ideal que no se ha encontrado

la democracia pura o perfecta, pero es necesario que la democracia Salvadoreña, garantice certeza jurídica, equidad, transparencia, imparcialidad y participación, porque es necesario para que favorezca el juicio de responsabilidad y que este encuentre el terreno propicio para ser ejercido plenamente, porque no puede realizarse con plena justicia en países pobremente democráticos; pero en la medida que tengamos más convicción y convivencia democrática, se abrirán espacios para fortalecer el sistema y se logrará abatir la corrupción, los excesos de poder y las arbitrariedades tradicionales de las que el pueblo está harto. Todo esto para no engañarse sobre los alcances reales que tendría el juicio de responsabilidad, pues en buena medida, se espera que por el camino de la educación y conciencia colectiva algún día pueda erradicarse el flagelo de la corrupción.

Como ya se ha dicho las causas de la corrupción son tan diversas como la humanidad misma, pero cada país tienen una realidad diferente, por lo que se mencionan algunas de las causas que a juicio de los investigadores son las que más afectan, y que pueden aplicarse a la realidad: 1. Es un problema de carácter cultural, ya que desde nuestra independencia hasta la actualidad, en El Salvador han prevalecido los intereses particulares de ciertas minorías, que han utilizado al Estado, como un instrumento para, aumentar su riqueza, y para reprimir duramente a los que se atrevían a cuestionar sus decisiones; 2. Es un problema de carácter económico, por cuanto los bajos salarios que normalmente se paga a los funcionarios y empleados públicos de baja jerarquía, constituyen un incentivo importante a las prácticas corruptas; 3. Es también un problema de carácter administrativo, ya que la existencia de estructuras y procesos administrativos arcaicos y anacrónicos dificultan la relación entre el Estado y el contribuyente o el ciudadano, promoviendo con ello la existencia de mecanismos alternativos, informales e ilegales, a través de los cuales se supera esa dificultad; ; 4. Es un problema de carácter legal,

por cuanto la ausencia de leyes o la existencia de leyes débiles y atrasadas permiten que ciertos comportamientos no puedan ser perseguidos y sancionados o no puedan serlo adecuadamente. Si bien es cierto que la aplicación de las leyes depende en gran medida de la voluntad política para hacerlo, no es menos cierto que a veces sucede que hay voluntad política, pero no existe un marco legal adecuado para aplicar las leyes correspondientes; y 5. Es un problema de gestión, por cuanto la ausencia de controles o la existencia de controles obsoletos promueven la existencia de sistemas caracterizados por el derroche, la ineficacia y la corrupción.

A pesar de su diversidad, existen tres factores que en El Salvador han generado una brecha entre la formulación de las políticas públicas contra la corrupción y su aplicación, y la evaluación sobre sus resultados y efectos estos son: La falta de voluntad política, Débiles capacidades institucionales y Pobre exigencia social.

5.8.1 EL COSTO DE LA CORRUPCIÓN.

Sin, duda el costo de la corrupción es demasiado alto para la vida pública de cualquier Estado. La falta de ética en el sector público no es una cuestión de palabras, sino que se manifiesta mediante actos concretos con repercusiones evidentes en la que políticos y funcionarios utilizan su autoridad y sus atribuciones para beneficio propio, solos o en complicidad con grupos, desviando los recursos públicos y afectando a una parte de la sociedad al generar desigualdad.

La inmoralidad es un componente de la sociedad dual, una realidad que produce sectores marginados o condenados a la pobreza y mientras no sea eliminada difícilmente se podrá hablar de igualdad en la sociedad.

A continuación se señalan algunas repercusiones que genera la corrupción en diferentes ámbitos de la vida estatal. En lo político: el Estado se devalúa, el gobierno y la administración pública pierden credibilidad, se agudiza la crisis de legitimidad del sistema político, se perturban las instituciones democráticas al comprar el voto o impulsar el fraude electoral, amenaza la gobernabilidad al generar desconfianza en las instituciones públicas, debilita a los buenos gobiernos, distorsiona las políticas públicas, deslegitima la política, se pierde la confianza en los gobernantes, se impide que se alcancen los objetivos gubernamentales, se desvían las políticas de bienestar de los objetivos del Estado generando a su vez ineficiencia en los servicios públicos e insatisfacción en los ciudadanos. Por su parte, Alan Doig y Stephen Riley (2001, 121) sostienen que la corrupción “Ha contribuido a la inestabilidad política, a la intervención militar y al cambio de régimen y ha socavado las instituciones gubernamentales, tales como aduanas, la imposición fiscal y otros departamentos generadores de ingresos y la prestación de servicios”. En lo económico: distorsiona los presupuestos, afecta a la operación del comercio, es un factor inflacionario, contribuye al déficit fiscal, desalienta la inversión, socava la economía, genera fuga de capitales, concentra la riqueza en unas cuantos, contribuye a la evasión fiscal. Para el profesor Shang-Jin Wei (2002,87) “la corrupción hace disminuir el crecimiento económico, sesga el sistema fiscal para favorecer a los ricos y bien relacionados, reduce la eficacia del establecimiento de objetivos en los programas sociales, sesga las políticas del gobierno favoreciendo la inequidad en la propiedad de los bienes disponibles, hace disminuir el gasto social, reduce el acceso a la educación de los pobres e incrementa el riesgo en las inversiones de los pobres”.

Mientras que, los investigadores Gupta, Davoodi y Alonso-Terme (1998) citados por Shan-Jin Wei (2001,87) sostienen que “los niveles de corrupción

elevados, medidos según el índice de Guía Internacional de Riesgo por Países ICRG (siglas en inglés), incrementan la inequidad en la renta y la pobreza.”En lo social: acrecienta las desigualdades al impedir que los fondos lleguen a los necesitados al desviar los recursos para fines personales y de partido, fomenta la injusticia al dar prioridad a los que pueden sobornar para agilizar algún servicio, etc.

Susan Rose-Ackerman (1997) ha señalado algunos efectos que dañan a los pobres a causa de la corrupción, entre ellos están: a) El hecho de que los pobres reciben menos servicios sociales (salud, educación), b) Cancelación de proyectos de ayuda a los pobres, c) Aumento de impuestos y del coste de servicios, d) Desventaja de los pobres al vender su producción agrícola, d) Escasa capacidad para salir de la pobreza.

En lo cultural: aleja los valores éticos y de educación, incorpora actitudes perversas en el actuar diario del ciudadano alterando los valores sociales y de convivencia humana, es causa de la pérdida de valores éticos en la sociedad lo que a su vez ocasiona que se alteren los valores culturales del país y que los miembros que la conforman cambien sus actitudes.

En cualquier caso los efectos que conlleva la corrupción son negativos: turbulencia, confusión, incertidumbre, anarquía, desconfianza de la población en el gobierno, lentitud deliberada en los servicios, derroche de recursos, desaprovechamiento y pérdida del patrimonio, uso indebido de las funciones, negligencia en el personal público, prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, malversación, inadecuado uso del patrimonio público, etc.¹⁸¹

¹⁸¹ **BAUTISTA Oscar Diego**, “La Ética y la Corrupción en la Política y la Administración Pública”, Tesis Magisterial, Universidad Internacional de Andalucía, 2004 Pág. 93-95

5.9 ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, SU INCUMPLIMIENTO Y SU INCIDENCIA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Fue tortuoso el camino para que, la Asamblea Legislativa aprobara la primera Ley de Ética Gubernamental, lo cual, es el fiel reflejo de la falta de interés en los asuntos éticos en el gobierno, dicha ley, no se creó por una iniciativa que demostrará la preocupación de los legisladores por regular ese comportamiento antiético, no respondiendo por ende a las necesidades de la sociedad; más bien, se aprobó porque era una exigencia de las convenciones contra la corrupción que le imponían al gobierno, para poder formar parte de la iniciativa contra la corrupción y poder percibir los recursos para eso, por ello se retrasó la ley que crearía lo que es hoy el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG).

Cuando la presión de La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) se hizo incontenible, el gobierno y los diputados no tenían más remedio que ratificar la normativa que concebiría a la institución encargada de velar por la Ética Pública en el país, la Corte de Cuentas, entonces en manos del partido PCN, por más de 20 años, luchó para que el Tribunal de Ética Gubernamental, fuese una dependencia suya y hasta propusieron la ley que así lo disponía. Imaginémosnos por un momento lo que eso significaba, un Tribunal de Ética Gubernamental dependiendo de la Corte de Cuentas.

Por fin la Ley de Ética Gubernamental, fue aprobada, pero como era de esperar esta normativa tenía muchas carencias una de ellas era, no darle al Tribunal de Ética Gubernamental las facultades indispensables para actuar de oficio, siendo la oficiosidad una facultad indispensable si en realidad se quería que este Tribunal pudiera hacer algo por cambiar el comportamiento

antitético de nuestros servidores públicos; sin esta facultad se necesitaba una denuncia para poder iniciar el proceso sancionador contra el presunto infractor de la Ley de Ética Gubernamental, dificultando el inicio del proceso porque la población tan acostumbrada a estos actos antitéticos de los servidores públicos, o cansados de no ser escuchados en sus reclamos cuando sus derechos son violentados y por temor a alguna represaría al denunciar algún servidor público, se abstiene de hacerlo, producto de ello es que en el tiempo de funcionamiento del tribunal solo se recibieran 884 casos según el Dr. Marcel Orestes Posada Presidente del Tribunal de Ética Gubernamental, aunado a esto las sanciones que regulaba la Ley de Ética Gubernamental aprobada en el año 2006, no eran las adecuadas, por que no cumplen con la doble función de una sanción la cual es reprimir al infractor y concientizar para que los demás se abstengan de realizar las conductas antitéticas, hasta la fecha, no se conoce del caso de que aun funcionario se le haya impuesto más que una sanción económica. Siendo nada saludable que hasta la segunda vez que un servidor público infringiera la ley se le impusiera una multa, mientras que al ser la primera vez que la infringiera, solo se le hacia una amonestación escrita, con todo y esto la creación de una Ley de Ética Gubernamental fue un avance grande en nuestro país, sentando bases, un poco débiles pero bases al fin que contribuirán a mejorar el comportamiento ético de los servidores públicos, y porque no a largo plazo a cambiar la cultura de no cumplimiento y de transgresión de las conductas morales que tenemos en nuestro país.

La ley de Ética Gubernamental hasta el momento no ha sido de las leyes más eficaces o de las más cumplidas, y no es necesario hacer una investigación exhaustiva para comprobar esto, solo basta con ver los medios de comunicación: periódico, radio, televisión o internet, para ratificar esta premisa, las conductas antitéticas de los servidores públicos están a la orden

del día siendo más palpable en los servidores de altas jerarquías, a quienes parece no interesarles, ni afectarles porque a pesar de señalamientos de compras de voluntades, de acusaciones de violencia familiar, de uso inadecuado de los recursos del Estado, entre otros, no se ven sus consecuencias por sus actos.

La Ley de Ética Gubernamental no responde a un examen profundo de la problemática de la sociedad en cuanto a las conductas antitéticas por lo que su aplicación, no puede abarcar toda la realidad de la sociedad, la realidad que siempre va delante de las regulaciones normativas es imposible que una norma pueda adelantarse o prever todas las conductas a regular, la Ley de Ética Gubernamental, necesita mayor estudio para poder ser aplicable mas a la realidad de nuestra sociedad.

Seis años después de aprobada la primera Ley de Ética Gubernamental, los legisladores aprobaron una nueva Ley de Ética Gubernamental, que refuerza las funciones del Tribunal, por ejemplo la facultad de iniciar de oficio un procedimiento sancionador, siendo esta quizá, la facultad que más se resentía, junto a las infracciones previstas en la Ley, la nueva Ley de Ética Gubernamental, es ratificada por los miembros de la Asamblea Legislativa, con el cartel de ser una Ley muy superior a la primera, dándole las facultades necesarias al Tribunal de Ética Gubernamental, para poder de una vez por todas iniciar a erradicar las conductas antitéticas en nuestro país.

Pero analizando sus inicios sin profundizar en su contenido aun, podemos verificar que no hay mucho interés en ella, por parte de los servidores públicos de altas jerarquías, como no lo hubo en la primera normativa; ya que, a pesar de entrar en vigencia el 1 de enero del presente año, algunas de las instituciones obligadas para designar a los miembros del Tribunal, no

lo hicieron, sino hasta en septiembre de este año, violentado así la obligación que les imponía la Ley de Ética Gubernamental, infringiendo entre otros, el principio de la responsabilidad, establecido en el artículo 4 literal g de la Ley de Ética Gubernamental.

Demostrando con esto que los servidores de las más altas jerarquías no tiene el interés de que la cultura ética en la sociedad se propague, enviando un mal ejemplo a los demás servidores y a la población en general.

La nueva ley, impone mas atribuciones al Tribunal de Ética Gubernamental, antes las cuales deberá organizarse a manera de solventar esas necesidad, deberá de contratar a más personal, y acrecentar sus esfuerzos para fomentar la Ética, pero esto será bastante difícil si este Tribunal no cuenta con los recursos necesarios para poder trabajar; según el Doctor Marcel Orestes Posada, quien en reiteradas ocasiones en entrevistas que le han realizado, en los medios de comunicación, ha manifestado la insuficiencia del presupuesto asignado, en la entrevista realizada el 10 de octubre del presente años por William López, presentador de la Prensa Grafica en su entrevista virtual¹⁸², el Doctor Marcel Orestes Posada, explica que desde la creación del Tribunal de Ética en 2007, el presupuesto asignado es de \$ 1,400,000.00 dólares de los Estados Unidos de Norte América, pero que para el año 2013, los miembros del Tribunal de Ética solicitan, al Ministerio de Hacienda, que les asigne \$ 3,000,000.00 de dólares de los Estados Unidos de Norte América, para poder efectuar todas las nuevas funciones y atribuciones que les exige la Ley de Ética Gubernamental, pero el Ministerio de Hacienda no se los concedió, asignándoles solamente \$1,800,000.00

¹⁸² **ORESTES POSADA Marcel**, “Entrevista Virtual”, realizada el 10 de octubre de 2012, versión en línea: <http://mediacenter.laprensagrafica.com/videos/v/marcel-orestes-posada-presidente-tribunal-de-tica-gubernamental-10-de-octubre-2012>, sitio consultado el 24 de Octubre de 2012.

dólares de los Estados Unidos de Norte América con lo que el Presidente del tribunal manifestaba que se les hará imposible la apertura de las oficinas regionales, además el Tribunal pidió un incremento de 13 nuevas plazas de las cuales solo se les concedieron 5.

La pregunta que genera esto es si hay o no convicción del gobierno para fortalecer la ética en el país, será que es otra manifestación de que la ética no es algo a lo cual se le está apostando seriamente, el presidente del Tribunal, considera que esto quizá se debe a la austeridad a la que el gobierno dice regirse pero, esto no concuerda cuando en otras instituciones gastan miles de dólares en recepciones o viajes e incrementos de salarios.

Este análisis confirma que la nueva Ley de Ética Gubernamental, se encuentra ante muchos obstáculos para su eficiencia, por las razones antes expuestas, abra que esperar que medidas toma el Tribunal para verificar si estos obstáculos violentan o no la Ley de Ética Gubernamental y si puede atribuirse responsabilidad a estos servidores públicos, o si al final como en muchos casos quedara impune.

Con un análisis del fondo de la nueva Ley de Ética Gubernamental, se puede encontrar que el Tribunal de Ética Gubernamental cuenta con la potestad oficiosa según el Art. 30 de dicha Ley, en el cual se establece que *el tribunal podrá iniciar de oficio el procedimiento cuando una Comisión de Ética Gubernamental le refiera información obtenida de una investigación interna, y de la misma se pueda identificar una posible violación a los deberes o prohibiciones éticas o cuando estime que existen suficientes indicios de la posible violación a la presente Ley por información divulgada públicamente u obtenida mediante aviso o en la tramitación de un procedimiento*; situación que tanto aquejo la anterior normativa, pero hasta la fecha según el

presidente del Tribunal no se están conociendo los casos denunciados en este año, por el retraso en la conformación del Tribunal de Ética Gubernamental y por estar resolviendo los casos más antiguos iniciados con la Ley de Ética Gubernamental anterior, los cuales hacen a 257 casos, de los que se han resuelto solamente 8, alegando que han tenido que tomar muchas decisiones administrativas que eran necesarias para un adecuado funcionamiento del Tribunal de Ética Gubernamental, teniendo la misión de este año terminar con la resolución de esos procesos, para poder en el año 2013 resolver las ya iniciados con la Ley de Ética Gubernamental vigente, por lo que es necesario esperar más tiempo para poder conocer que tanto aporta esta nueva normativa a la ética pública de nuestro país; además, se debe esperar para ver que tan importante es la potestad oficiosa del Tribunal, como esto contribuye a erradicar el comportamiento ético, y que tan bien es utilizada esta potestad por los miembros de Tribunal de Ética.

Sin lugar a dudas el haber extendido el ámbito de aplicación de la nueva Ley de Ética Gubernamental, considerando que dicho ámbito es una parte fundamental de toda norma jurídica; es un acierto absoluto. Pasamos de solo aplicar la ley a todos los servidores públicos que estuvieran en el ejercicio de sus funciones, a aplicarla además de estos, a los sujetos que sin ser servidores públicos, administren bienes o manejen fondos públicos, ya que existía un vacío en la regulación a personas que no fueran parte de la administración pública. Asimismo este ámbito de aplicación se extendió a los ex servidores públicos por las transgresiones a esta Ley que hubieren cometido en el desempeño de su función pública; o por las violaciones a las prohibiciones éticas a que se refieren el artículo 7 de la Ley. Siendo un arma importante en el combate contra las conductas antiéticas, el poder perseguir, aun después de que un sujeto haya cesado en el ejercicio de sus funciones, las transgresiones a la Ley que haya cometido.

En cuanto a las sanciones la Ley de Ética Gubernamental del año 2006, establecía tres tipos de sanciones, la amonestación escrita, la multa, y el despido, se critico estas por no dar la suficiente fortaleza al tribunal para poder reprender a los infractores de los deberes y prohibiciones que establecía la Ley de Ética Gubernamental, la nueva normativa se esperaba fuera más dura en cuanto a las sanciones que se impondrían a los infractores de las conductas éticas, pero como bien lo manifiesta el presidente del Tribunal, la nueva ley en cuanto a infracciones es débil, tiene colmillos pero pequeños, debería tener unos grandes como el tigre dientes de sable.

En la nueva Ley de Ética Gubernamental solo se establece como sanción la multa económica, pero para una persona que carezca de sustento práctico de valores éticos, podrá ver la posibilidad de una sanción como una inversión; ya que, estará dispuesto a recibirla si su recompensa será mayor, por lo que esta normativa de Ética aun flaquea en ese punto, no podrá poder persuadir a los servidores públicos con este tipo de sanciones que al parecer agrega más a la teoría que a los legisladores no les interesa que la ética sea la cultura dominante en nuestra sociedad, mostrando que los legisladores no están dando las armas necesarias para que el ente fiscalizador de la ética, pueda realizar de forma eficiente su trabajo, pero como van a querer que alguien les venga a controlar o regular su actuar en el ejercicio de sus funciones, si hemos tenido una cultura de no ser controlados, ni menos de rendir cuentas, por lo que el nuevo Tribunal tiene un arduo trabajo en el que deberán demostrar que son las personas idóneas para desempeñar la función importantísima de ser los miembros del Tribunal de Ética Gubernamental, que se debe encargar de regular y fomentar la ética en nuestro país, algo que a nuestro parecer será una misión casi imposible; ya que, una normativa difícilmente vendrá a cambiar el comportamiento no solo

de unas personas que se encargan de administrar las instituciones del Estado, menos de una sociedad, siendo que esta cultura de transgresión de la conducta moral viene enseñada desde el primer agente de socialización que tenemos los salvadoreños.

Que se debe hacer para poder mejorar la conducta ética de los servidores públicos, evitando consigo esos actos de corrupción que nos estancan y que nos impiden el desarrollo, es necesario que se fomente una cultura de ética, no esperando que solamente una normativa que nos establezca prohibiciones y deberes éticos, venga a solucionar mágicamente algo que está arraigado, que lleva años en nuestra sociedad; es necesario empezar a educar en ética a todos los estudiantes desde los hogares, la escuela, la iglesia y los medios de comunicación para así poder sentar bases solidas que en realidad hagan un cambio, pero eso dará fruto a largo plazo.

Es necesario decir, por ser cierto, que cualquier servidor del Estado se halla en capacidad de lograr actuar éticamente y con responsabilidad en el ejercicio de sus funciones. Se necesita formar representantes públicos con principios éticos que ayuden, enseñen, actúen con sencillez, solidaridad, responsabilidad y obteniendo resultados. Que, en suma, sirvan al Estado, no que se sirvan de él. En el camino de formar servidores públicos se necesita en primer lugar, que se conozcan los valores que rigen el servicio público, seguidamente, que dichos valores se interioricen, es decir que estos servidores acepten estos valores como propios, y en tercer lugar, que se practiquen en cada acto por sencillo que sea. Es imposible detener la corrupción y las conductas antiéticas si no es por la vía moral. Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez a los miembros que lo integran. Cuando se adquieren principios se comprende que *el deber está por encima del poder*. Pese al justificado escepticismo de

la población hacía sus gobernantes y funcionarios por las numerosas conductas corruptas de los mismos, cabe transmitir la idea de que un cambio es posible.

En este sentido, a mediano y corto plazo se necesita que la Ley de Ética Gubernamental, cuente con unas sanciones más drásticas, como la destitución y la inhabilitación permanente de esos servidores públicos que infrinjan la normativa, pero además, se necesita contar con un proceso sancionador eficaz, con miembros del Tribunal de Ética independientes e imparciales que desarrollen el proceso de forma transparente, para enviar un mensaje aquellos que piensen en realizar actos antitéticos que serán sancionados rigurosamente y así se abstengan de incumplir la ley.

Además, es necesario establecer requisitos para el ingreso a los cargos públicos más adecuados para el cargo que desempeñaran, hoy en día esos requisitos son vulnerados por los jefes de esas áreas o instituciones; quienes en algunos casos, contratan a personas por amistad, afinidad o por favores. La función pública siendo según el art. 3 de la Ley de Ética Gubernamental *“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”*; evidencia que es uno de los cargos donde una persona conlleva más responsabilidad; ya que, se está administrando los recursos del Estado, que al final de cuentas nos pertenecen a todos. En ese sentido se debe escogerse además de a la persona más capaz, a aquella que cuente con los niveles de conducta éticos adecuados, porque muchas veces, como las personas que ostentan esos cargos no son los más idóneos no realizan bien su trabajo, generando retraso en los asuntos del Estado, en otros casos estas personas son capaces para desempeñar esas funciones, pero no tiene los valores

necesarios para entender cuál es la importancia del cargo que desempeñan por lo que se aprovechan de sus cargos, buscando el mayor beneficio personal.

La aprobación de las leyes de Ética Gubernamental cada una en su tiempo, son un gran avance, que permiten establecer un camino, para poder lograr el objetivo de construir una cultura de ética, pero solo estas normativas difícilmente lograrán este objetivo; ya que, a estas leyes no se les ha dado las herramientas de funcionalidad, aplicabilidad y eficiencia necesarias para responder a la realidad de nuestra sociedad, hay quienes en su costumbre de no cumplimiento se las han ingeniado para en algunos casos no infringir la ley como tal, pero seguir cometiendo actos antitéticos.

En general la primera Ley de Ética Gubernamental, ha sido incumplida por muchos servidores públicos, los cuales en la mayoría de los casos han quedado impune por falta de la denuncia ciudadana no se les ha seguido el proceso sancionador y por ende no se les ha sancionado según la infracción cometida; con las manos atadas por la falta de oficiosidad, el Tribunal de Ética Gubernamental, hizo un trabajo que poco a servido para erradicar los comportamientos antitéticos en los servidores públicos. Pero siendo sinceros si ya de por sí, es difícil que una ley pueda corregir una forma de actuar que viene dada desde los valores que cada persona posee, es necesario que haya otro conjunto de normas que contribuyan a establecer límites o prohibiciones sobre ciertas conductas que promuevan la corrupción; ya contamos con una Ley de Acceso a la Información Pública como parte de un conjunto de leyes que contribuyen al fortalecimiento de la democracia y que combaten la corrupción y la ineficiencia de la administración pública, así surge *“la ley de acceso a la información pública que promueve la participación ciudadana, la eficiencia de la administración pública, la lucha*

*contra la corrupción y la generación de una cultura de transparencia”.*¹⁸³ Ya que, el derecho de acceso a la información es una herramienta idónea para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción. Es así que el principal aporte de la Ley de Acceso a la Información Pública, es que proporciona a la ciudadanía salvadoreña un importante instrumento para hacer efectivo su derecho a obtener en forma, clara, suficiente, directa y oportuna, una amplia gama de información sobre el quehacer del Estado, de las sociedades de economía mixta y de personas naturales o jurídicas que manejan recursos o información pública y ejecutan actos de la función pública.

Se estudian varios anteproyectos de las leyes como el de la Ley de Probidad que vendrá a esclarecer el enriquecimiento que tengan los funcionarios en el tiempo que ejercer sus funciones públicas. También existe el anteproyecto de la Ley de la Función Pública, se espera que se regule de forma más efectiva esa función tan importante como es la función pública, con este conjunto de normas, más otras que contribuyan a fortalecer el trabajo de la Ley de Ética Gubernamental se espera como bien lo manifiesta el presidente del Tribunal de Ética Gubernamental el Doctor Orestes Posada, reducir el cometimiento de conductas antitéticas a corto y mediano plazo, siempre y cuando estas normas se cumplan y no sean como muchas existentes en el país que solo están vigentes pero por tantas circunstancias son inaplicables.

La visión que presenta el nuevo Tribunal a través de su presidente es interesante; ya que, a corto plazo se espera que se detenga el cometimiento de actos antiéticos por parte de los servidores públicos, mediano plazo le

¹⁸³ Considerando V de la Ley de Acceso a la Información Pública, emitida mediante Decreto Legislativo N° 534 de fecha 2 de diciembre de 2010, publica en el Diario Oficial N° 70, Tomo N° 371, del 8 de abril de 2011.

apuestan a la concientización y a largo plazo a cambiar aunque sea de forma parcial la conducta de transgresión a la moral en nuestra sociedad. Solo el tiempo revelará si estas expectativas se cumplieron y qué tan efectiva es la nueva Ley de Ética Gubernamental, qué papel desempeño este tribunal, las carencias que tiene la Ley de Ética Gubernamental y que tanto puede influenciar en los servidores públicos las sanciones establecidas por el cometimiento de las infracciones a las infracciones y deberes de la Ética Pública.

CAPITULO VI

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIÓN.

El tema de investigación se denomina: “EL GRADO DE INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE ETICA GUBERNAMENTAL Y SU INCIDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”, con el termino de la investigación, pudimos conocer, que era imposible cuantificar en una forma numérica el incumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental; ya que, como norma jurídica forma parte del Derecho y este a su vez de las Ciencias Sociales, ciencia inexacta, por lo que no pudimos establecer cuál era el grado de incumplimiento, sin embargo si pudimos corroborar, que la Ley de Ética Gubernamental, está siendo inobservada y cómo esta situación incide en ejercicio de la función pública. Luego de haber efectuado, nuestra investigación, concluimos que:

La creación de una Ley de Ética Gubernamental, en El Salvador, sin importar sus motivaciones de surgimiento, es un gran avance en cuanto a desarrollo de nuestro país; ya que, vino a sumar esfuerzos, para erradicar un mal que está arraigado en la sociedad desde hace mucho tiempo, como es la falta de ética en muchos servidores públicos, mal que estanca al país, que genera desigualdad, oscuridad en las actuaciones de los funcionarios públicos, y que hunde en un mal mayor como es la corrupción, con el surgimiento de una normativa que regula el comportamiento ético en los servidores públicos, genera una pequeña luz de esperanza, que poco a poco la sociedad salvadoreña había perdido, por tantos años de soportar el comportamiento inaceptable de los servidores públicos, quienes se han aprovechado de sus

cargos, han creado un estilo de vida partiendo de su puesto en el gobierno y hasta los han hecho hereditarios, y creado una especie de linaje donde solo las personas que tienen alguna relación o parentesco con ellos pueden acceder a dichos cargos. Pero hoy en día se puede afirmar que, al menos se está viendo un avance, a pequeña escala pero avance al fin, con la creación de la primera Ley de Ética Gubernamental, se asienta la base de la ética pública en el país y abre el camino para fomentar y seguir aprobando un conjunto de normas jurídicas que coadyuvan con el establecimiento de una cultura ética, de transparencia y de rendición de cuentas, como son la nueva Ley de Ética Gubernamental, la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley de Probidad y la Ley de la Función Pública (estas dos últimas aún están en estudio para su aprobación, pero se espera que no tarden en ser aprobadas por la Asamblea Legislativa).

El Tribunal de Ética Gubernamental, no ha desempeñado un buen papel, ya que no ha cumplido con las expectativas de la sociedad, ni con las exigencias que le imponía la Ley de Ética Gubernamental, no ha sido visible su labor para erradicar el comportamiento antitético de los servidores públicos, en sus primeros años de funcionamiento, solo se ha notado su trabajo en el ámbito de concientización, a través de los medios de comunicación y los afiches o vallas publicitarias, pero este pobre desempeño también se debe a sus limitaciones económicas, actuar oficiosamente y las débiles sanciones previstas en la ley.

El nuevo Tribunal de Ética pública, tiene un gran reto por delante, a pesar de las dificultades que se le presentan, el no resolver la mora en los expedientes por la tardía elección y designación de los miembros que hoy conforman el Tribunal de Ética Gubernamental, ha sido un proceso, lento, que ha demostrado la falta de interés, en los funcionarios públicos de altas

jerarquías, en el tema de la ética pública, aunado a eso el poco presupuesto asignado les hará más difícil el desempeño de sus funciones, los miembros del Tribunal, tendrán que demostrar que son las personas idóneas para desempeñar ese cargo tan importante, como es el de ser los encargados de erradicar la corrupción y promover el comportamiento ético en los servidores públicos de el país.

Con la aprobación de la nueva Ley de Ética Gubernamental, se impone al Tribunal de Ética Gubernamental, como el ente rector de la ética pública, encargado de velar por el cumplimiento de la ley en comento, para cuyo efecto no está subordinado a autoridad alguna, a fin de que pueda desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin influencia indebida. También se considera como una institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía en lo técnico, administrativo y presupuestario; es el encargado por mandato de ley de promover el desempeño ético en la función pública, prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas de los servidores públicos.

Si bien la creación de una nueva Ley de Ética Gubernamental más acorde a las exigencias actuales, permite dar un gran paso, en el intento de eliminar, las conductas antiéticas en el país, hay que ser conscientes que una normativa que regula el comportamiento externo muy difícilmente podrá fomentar por sí sola el establecimiento de una cultura ética. Todo individuo que se desempeña tanto en el ámbito público como en el ámbito privado es parte de una sociedad, por lo que está impregnado de una serie de valores y actitudes resultado de la cultura a la que pertenece. Es decir, el comportamiento de todo servidor público o empresario refleja de alguna manera las reglas y valores de la estructura social en que se desarrolla y convive.

Con todas estas iniciativas y avances en cuanto a la Ética Pública en el país, se vuelve necesario que los actores más importantes en una sociedad como son los ciudadanos, siendo la parte viva del Estado, esa parte que hace que una sociedad se desarrolle, que permite o elimina aquellas conductas que no le parecen correctas, realicen su parte fundamental, el de denunciar los actos antiéticos en la sociedad. En la actualidad la cultura de denuncia es poca, esto se debe, a que este mal es muy antiguo y esta tan presente en la sociedad, que muchos si bien no lo aceptan, estando acostumbrado y lo consideran al final de cuenta como normal.

Los ciudadanos no deben pedir sino exigir que todo lo concerniente al Estado, sea manejado con transparencia, y que los cargos dentro de las instituciones públicas sean desempeñados por personas capacitadas, que puedan realizar esa actividad de la forma más eficiente posible y a demás que su actuar se enmarque dentro de lo legal y lo ético tanto en el ejercicio de sus funciones como en su vida privada. Ya que, de nada servirá una normativa sobre la ética pública, sin la participación ciudadana que funciona como un medio de prevención de la corrupción y de fiscalización de los actos de la autoridad pública, pues permite la intervención activa de las personas y grupos sociales en los procesos de toma de decisiones que realiza la autoridad pública y pone en evidencia la calidad del comportamiento de todos quienes intervienen en dichos procesos.

Pero además de dicho efecto, la participación ciudadana fomenta y fortalece la conciencia social respecto de los principios éticos y permite que las personas se sensibilicen sobre la práctica de los valores y virtudes que favorecen la rectitud de los actos de la autoridad y de quienes con ella se relacionan. Sería otra de las muchas normas vigentes, pero no eficaz. Se debe además exigir a los ciudadanos, actuar con ética; ya que, muchas

veces son los ciudadanos, quienes promueven y fomentan el comportamiento antiético, en los funcionarios públicos, con el fin de acelerar un proceso o con el fin de obtener una respuesta favorable. No se puede dejarle a un solo ente como lo es el Tribunal de Ética Gubernamental, toda la responsabilidad de eliminar de la sociedad las practicas antiéticas, si no que se debe aportar la parte que nos corresponde para el objetivo en común, que es el de construir una sociedad más justa, democrática y desarrolla para el beneficio de todos.

Se considera que las administraciones públicas deben procurar el acrecentamiento de los valores éticos del servidor público, fomentando conductas o comportamientos en los funcionarios que se encaminen a realizar su trabajo con la mejor voluntad de servicio, a usar racionalmente los recursos del Estado, a buscar la mayor eficiencia y calidad en su trabajo, a mejorar su propia competencia profesional, a practicar la buena fe en su relación con los ciudadanos y a ayudar a crear un buen clima laboral.

Es necesario fomentar una educación de la ética pública que promueva los valores del servicio público, las normas, códigos¹⁸⁴ y programas continuos que creen sensibilidad hacia las cuestiones éticas y técnicas para aplicar juicios éticos, porque un servidor público satisfecho, competente y debidamente formado es más seguro a la hora de resistir la corrupción. Ya no es suficiente que las personas que trabajan en el servicio público se limiten al cumplimiento formal de sus obligaciones y deberes, sino que es necesario que por parte de las administraciones públicas se fomente positivamente aquellos valores, modelos o pautas de conducta que ayuden a

¹⁸⁴ **BENALCÁZAR, JUAN CARLOS**, “Participación Ciudadana y Control de la Corrupción” Citado el 08 de octubre de 2012, On-line: guerronderecho.posgrado.unam.mx/congresos/.../juancarlosbenalcazar.pdf

aquellos que trabajan al servicio de los intereses generales como referentes éticos para su superación personal y profesional.

Hay que expandir la ética pública a todos los niveles y ámbitos del gobierno, provocando la participación del sector social o sea de la ciudadanía, para lograr un mejor control de la conducta de los servidores públicos, combatir los contravalores y reinstalar a la ética pública en el lugar que le corresponde dentro del ámbito de la administración pública.

6.2 RECOMENDACIONES.

Como grupo y luego de la realización de una exhaustiva, investigación relacionada con la ética pública en los servidores públicos, es oportuno hacer las siguientes recomendaciones:

6.2.1 Fomento de una cultura Ética.

El éxito de un Estado respecto de su administración pública es contar con servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea.

En principio, se parte de la premisa de que a mayor cultura ética, disminuyen los vicios como el de corrupción, compadrazgo, abuso de autoridad, etcétera; que tanto dañan la imagen del servidor público y que ha generado que los ciudadanos pierdan la confianza y credibilidad en las instituciones y en las personas que la representan.

No basta con establecer instrumentos que intenten atajar la corrupción si se descuida el origen o la fuente que la genera. En este sentido es importante *prevenir la corrupción* mediante el fomento de una CULTURA ÉTICA. Si bien

es cierto que dicha cultura debe abarcar diversos frentes para cada uno de los sectores generales de un Estado, es decir, público, privado y social, este proyecto, debe enfocarse en el ámbito de gobierno teniendo en cuenta, además, que la administración pública se encuentra asociada al *poder político*, instancia donde se toman las decisiones que afectan a la vida de un Estado.¹⁸⁵

Cualquier servidor del Estado se halla en capacidad de lograr actuar éticamente y con responsabilidad en el ejercicio de sus funciones. Se necesita formar representantes públicos con principios éticos que ayuden, enseñen, actúen con sencillez, solidaridad, responsabilidad y obteniendo resultados. Que, en suma, sirvan al Estado, no que se sirvan de él.

En el camino de formar servidores públicos se necesita en primer lugar, que se conozcan los valores de servicio público, seguidamente, que dichos valores se interioricen, y en tercer lugar, que se practiquen en cada acto por sencillo que sea.

Es imposible detener la corrupción y las conductas antiéticas si no es por la vía moral. Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez a los miembros que lo integran. Cuando se adquieren principios se comprende que *el deber está por encima del poder*.

Pese al justificado escepticismo de la población hacía sus gobernantes y funcionarios por las numerosas conductas corruptas de los mismos, cabe transmitir la idea de que un cambio es posible.

¹⁸⁵ **BAUTISTA, Oscar Diego**. Título de la ponencia: “Estableciendo una Cultura Etica en los Servidores Públicos.” XIV Congreso Internacional de la Federación de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP de España.Pag.35

El sabio Aristóteles escribió, y con esto se concluye: “Conducirse éticamente significa querer el bien por sí mismo. El bien es ciertamente deseable cuando interesa a un individuo pero se reviste de un carácter más bello y más divino cuando interesa a un pueblo y a un Estado” (Aristóteles).¹⁸⁶

Medidas para fomentar la cultura ética de los servidores públicos:

Reconocer la necesidad de fomentar los valores y principios éticos en los servidores públicos.

Identificar los valores éticos deseables y establecer un perfil del servidor público que se requiere.

Interiorizar los valores éticos en todo servidor público.

Sensibilización al servidor público sobre su compromiso con la sociedad.

Implementar programas de formación y actualización ética en los servidores públicos.

Destacar la importancia del área de Recursos Humanos en toda institución pública.

Establecer un nuevo marco jurídico ético en general con códigos particulares para cada institución.

Implementar un sistema de denuncia de actos antitéticos de los servidores públicos.

Elevar el nivel educativo de los servidores públicos.

Depurar de la Administración Pública de servidores públicos sin vocación de servicio.

Diseñar un sistema de sanciones ejemplares para castigar a los servidores públicos que hayan cometido actos ilícitos.

Reconocer la labor de los servidores públicos, con mejores prestaciones.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, BAUTISTA, Oscar Diego.

6.2.2 Mayor participación ciudadana.

La participación ciudadana constituye un medio idóneo para alentar la práctica de los valores éticos y cívicos, y mucho más aun, para educar a las personas, autoridades o ciudadanos en los aspectos morales que implica la vida en sociedad y en democracia.

El ejercicio del control social se sustenta en la participación ciudadana, que fortalece la capacidad de la sociedad civil para intervenir en el Estado y su responsabilidad social en el ámbito de lo público. Se convierte en un impulsor de la rendición de cuentas de los poderes públicos. Mejora la calidad de las decisiones públicas y de los resultados. Contribuye a la gobernabilidad democrática al empoderar a la ciudadanía en el ejercicio directo de responsabilidades ciudadanas, logrando así una verdadera democratización de los poderes con acuerdos conjuntos fortaleciendo la co-responsabilidad social.¹⁸⁷

La participación ciudadana funciona como un medio de prevención de la corrupción y de fiscalización de los actos de la autoridad pública, ya que permite la intervención activa de las personas y grupos sociales en los procesos de toma de decisiones que realiza la autoridad pública y pone en evidencia la calidad del comportamiento de todos quienes intervienen en dichos procesos, siendo indispensable la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Pero además de dicho efecto, la participación ciudadana fortalece la conciencia social respecto de los principios éticos y permite que las personas se sensibilicen sobre la práctica de los valores y

¹⁸⁷ REPÚBLICA DEL ECUADOR, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Citado el 08 de octubre de 2012, On-line: <http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/web/guest/mecanismos-de-control-social>.

virtudes que favorecen la rectitud de los actos de la autoridad y de quienes con ella se relacionan.¹⁸⁸

El control de las autoridades sobre la gente es una necesidad de las dictaduras; mientras que el control de la gente a sus autoridades es de la democracia. Sin lugar a dudas las denuncias de la población son la mejor garantía de que existe una vigilancia hacia los servidores públicos.

6.2.3 Establecimiento de un perfil de Funcionario Público.

En los gobiernos y parlamentos contemporáneos el perfil de las personas que ocupan los cargos públicos de elección se encuentra en una situación de heterogeneidad, esto es, existe una gran diversidad profesional.

Ante la ley, todos los individuos son iguales para ocupar un cargo público siempre y cuando sean los idóneos. Precisamente éste elemento marca la diferencia, es decir, los cargos de elección no son para cualquiera si no para los más aptos, los más leales a la constitución y con amplio sentido de justicia. Son para su comunidad política, para aquellos que verdaderamente tienen vocación de servicio y espíritu por ayudar a su gente.

Los cargos públicos son honores del Estado, por lo tanto quien ocupe un cargo debe honrarlo y respetarlo. Contrario a esta premisa cualquier individuo compite creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado. En la vida contemporánea, sobre todo en los países en transición a la democracia, existe una especie de fiebre por querer ocupar un cargo público aunque el

¹⁸⁸ **BENALCÁZAR, JUAN CARLOS**, "PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN" Citado el 08 de octubre de 2012, On-line: guerrónderecho.posgrado.unam.mx/congresos/.../juancarlosbenalcazar.pdf.

aspirante carezca de una mínima cultura política y tal vez sin la comprensión de la importancia y responsabilidad que ello implica. Esta situación ha generado que la disciplina política se devalúe. Ninguna disciplina está tan desacreditada como la política. En la actualidad es posible percibir que quienes ocupan los cargos públicos no son necesariamente los más capaces sino aquellos que invierten en propaganda, en publicidad para tener mayor marketing y así ganar fama o popularidad. El carisma sustituyó la capacidad, la mentira a la verdad y la imagen a la sensibilidad.

Contrario a lo que se piensa, la política exige mayor preparación que cualquier área de conocimiento, sencillamente porque es la que reina y gobierna. La política carga con la responsabilidad de saber dirigir un Estado, de canalizar el rumbo de un país, de cumplirles a todos los miembros que lo integran. La política tiene el compromiso de elevar el nivel de vida de sus representados, de darles empleo, educación, de vigilar que la conducta de los ciudadanos se ajuste a los marcos legales, a las costumbres, hábitos y demás valores sociales.

En política se decide que es lo conveniente para la comunidad, el político es el arquitecto del Estado, que traza los planos y las rutas hacia donde avanzar.

Porque gobernar conlleva gran responsabilidad, se requiere de las mejores personas, para ocupar los cargos públicos. Aquellos de mayor experiencia y compromiso para con el Estado. Hombres con capacidad para el cargo, leales a la Constitución y con gran sentido de virtud y justicia. Por eso el filósofo Irlandés Edmund Burke⁸⁰ decía que “la ciencia del gobierno que es práctica en sí, es una ciencia que exige mucha experiencia incluso más experiencia que la que pueda acumular una persona en toda su vida por sagaz y observadora que sea”.

Hoy en día para ocupar un cargo público sólo se requiere estar postulado por un partido político. Y al haber distintos partidos con diferentes puntos de vista, sucede que en vez de unir criterios, existe una confrontación que a su vez divide a la población la cual al tomarse como algo personal conlleva a crear enemistades, rencillas, odio, rencor, venganza, genera lucha y división entre hermanos de un mismo país.

Es urgente poner diques a esta situación por lo que es conveniente que quienes participan del ámbito público sean personas dueñas de sí mismas con virtudes como: templanza, valentía, prudencia, cordura, madurez, cautela, sensatez, sabiduría, honor, capacidad para el mando, ecuanimidad, humildad y sentido de justicia. Si el que gobierna no es justo ¿cómo gobernará bien? Con una selección de las personas que aspiran a gobernar, la disciplina política podrá ser más eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus metas lo que contribuirá a la recuperación de la confianza y credibilidad de la comunidad. Por el contrario, si continúan sin formación, capacidad, ausentes de valores y principios de moral pública la desacreditación de la política continuará así como los escándalos de corrupción en sus distintas vertientes

BIBLIOGRAFIA:

LIBROS:

ARGAEZ DE LOS SANTOS, Jesús Manuel, Artículo: “Ética y Política: Construcción de la confianza en las instituciones públicas” Parte I, de la Revista Nexo Jurídico “Locus Regit Actum”.

BAUTISTA Oscar Diego, “La Construcción de un Organismo Autónomo de Ética Pública”, tercera edición, Toluca, 2011.

BAUTISTA Oscar Diego, “Necesidad de la ética pública”, *México*, Serie Cuadernos de Ética Pública, N°1, con colaboración del Poder Legislativo del Estado de México – UAEM, México, 2009.

BAUTISTA OscarDiego, “Ética Pública y Buen Gobierno,” 1 edición., Editorial y Portada: Héctor F. Cortés Mercado, Toluca, México, 2009.

BAUTISTA, Oscar Diego, “La Ética en los Servidores Públicos”, UPN, México, 2001.

CASAUBON, Juan Alfredo, “Historia de la filosofía”, 1° Edición. Abeledo Perrot, Argentina 2004.

CORTINA, A., “Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad;” primera edición, editorial Taurus, Madrid, 1998.

DIEZ Manuel María “Manual de Derecho Administrativo”, Tomo I, primera edición, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1980.

DEL VECHHIO, Giorgio, "Filosofía del Derecho", primera edición, Editorial. Bosch, Barcelona, 1953.

GARCIA MEXIA, Pablo, "Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública", primera edición, en Revista de Administración Pública n° 136, Enero -Abril 1995.

GALVAN ESCOVEDO José "Tratado de Administración General", Primera Edición, Reimpresión editorial ESAPAG, serie Ciencia de la Administración n°232, San José Costa Rica, 1962.

GUERRERO ORNAR, "El Funcionario, el Diplomático y el Juez", Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Plaza y Valdés, primera edición, México, 1999.

GARCÍA MORENTE Manuel, "La Filosofía de Kant una introducción a la filosofía," primera edición, editorial, Ediciones cristiandad, Madrid, 2004.

GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio, "Tratado de Derecho Administrativo", tomo II, volumen 1, 2ª ED. Madrid, Editorial Revista de Derecho privado, 1971.

JULIAN María, "Historia de la Filosofía", primera edición, Editorial Ártica, Madrid, 1962.

NÁJERA HERNÁNDEZ, Ernesto, "La Ética del Abogado en México", Locus Regis Actum, México, primera edición, editorial Nueva época, núm. 17, Marzo de 1999.

PEREIRA MELLO, Jorge Rodríguez, “Ética Pública y Actividad de Control”, Tribuna del Abogado (Publicación con ayuda del Colegio de Abogados del Uruguay), edición N° 176, Enero-Febrero, Uruguay, 2012.

RODRIGUEZ PEREIRA MELLO Jorge, “Ética Pública y Actividad de Control”, Revista: Tribuna del Abogado (Publicación del Colegio de Abogados del Uruguay), N° 176, enero-febrero 2012.

RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime. “Principios de Ética Pública. ¿Corrupción o Servicio?”, primera edición, Editorial Monte corvo. Madrid. 1992.

RODRIGUEZ, RODRÍGUEZ, Libardo, “Derecho Administrativo, general y colombiano”, 15ª edición, Editorial, TEMIS, Bogotá, 2007.

RAMÓN MARTIN Mateo “Manual de Derecho Administrativo”, 24 Edición, Editorial Aranzadi S.A, Navarra, 2003.

SINGER, Peter, “Compendio de Ética”, primera edición, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

SANCHEZ GONZALES, José Juan, “La Administración Pública como Ciencia,” primera edición, editorial plaza y Valdez, México D.F, 2001.

TORO OLIVERA Jorge “Manual de Derecho Administrativo”, 7° Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

VILLORIA MENDIETA, Manuel, “La corrupción judicial: razón de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España, ponencia en el

VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, octubre 20.

TESIS:

QUIÑONES QUEZADA René, “La Administración Pública Y sus Proyecciones en El Salvador”, Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador El Salvador 1995.

BAUTISTA Oscar Diego, “La Ética y la Corrupción en la Política y la Administración Pública, Tesis Magisterial, Universidad Internacional de Andalucía, 2004.

LEGISLACION:

Decreto Constitucional Número 38, 15 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial N° 234, Tomo N° 281, 16 de diciembre de 1983. “Constitución de la República de El Salvador.”

D.L. N° 947 de fecha 22 de Enero de 1997; publicado en el Diario Oficial N° 31 Tomo N° 334, de fecha 17 de Febrero de 1997; “Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica”.

D.L. No. 2833, 24 de Abril de 1959, publicado en el Diario Oficial No. 105, Tomo No 335, 06/10/1997. “Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos.”

D.L. No. 351, 09 de Junio de 1998, publicado en el Diario Oficial No. 150, Tomo No 340, 17 de Agosto de 1998. “Convención de las Naciones Unidas

Contra la Corrupción.”

D.L. N° 351, 09/07/1998, publicado en el Diario Oficial N° 150, Tomo 340, 17/10/1998. “Convención Interamericana contra la Corrupción.”

D.L N° Del 8 de Marzo de 2001; Publicada en el Diario Oficial N° 53, Tomo 350, del 14 de Marzo de 2001, “Código de Ética del Servidor de la Corte de Cuentas”.

D.L. N° 756, 28 de Julio de 2005; publicado en el Diario Oficial N° 198, Tomo 369, 25 de Octubre de 2005. Inició su vigencia el 1° de mayo de 2006 “Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa”.

D.E. No. 101, 10/25/2005, publicado en el Diario Oficial No. 199, Tomo No 369, 26/ 10/2005. “Normas Éticas Para la Función Pública.”

D.L. No. 1038, 27 de Abril de 2006, publicado en el Diario Oficial No. 90, Tomo No 371, 18 de mayo de 2006. “Ley de Ética Gubernamental.”

Tribunal de Ética Gubernamental, decreto N°1, 28 de mayo de 2008, publicado en el Diario Oficial N° 109, Tomo N° 379, “Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental”.

Tribunal de Ética Gubernamental, acuerdo N° 1 y 2, de fecha 6 de Mayo de 2009, publicado en el Diario Oficial N°87, Tomo N°383 del 14 de Mayo de 2009, “Mecanismos de Transparencia de la Administración Pública y de la Publicidad de los Actos Administrativos y Políticas de Uso Racional de los Recursos del Estado o del Municipio de fecha de 6 de Mayo de 2009, publicado en el Diario Oficial N°87, Tomo N°383 del 14 de Mayo de 2009.

D.L. N° 534 de fecha 2 de diciembre de 2010, publicado en el Diario Oficial N° 70, Tomo N° 371, del 8 de abril de 2011. “Ley de Acceso a la Información Pública”

D.L. N° 873, de fecha 25 de Noviembre de 2011; Publicado en el Diario Oficial N° 229, Tomo N° 393, 2012. “Ley de Ética Gubernamental.”

REVISTAS:

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio, Revista “Escomía, Cultura en Legalidad”, primera edición, N°1, Septiembre 2011 – Febrero, Medellín, 2012.

KURI DE MENDOZA Silvia Lizzete, “Nueva Ley de Ética Gubernamental”, Revista Derecho y Negocios, Edición N° 28, Mayo de, San Salvador, 2012.

INSTITUCIONAL:

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

PÁGINAS WEB:

BAUTISTA Oscar Diego, “Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos”, la Construcción de un organismo Autónomo de Ética Pública, Tercera Edición, Impreso en México, Toluca 2011, disponible en http://WWW.eprints.ucm.es/13069/1/cuaderno_12.pdf o http://www.ameinape.mx/dnn/Portals/0/Documentos/Congresos/XIV/p_odb_mex.pdf, sitios consultados el día 28 de Agosto de 2012.

BAUTISTA Oscar Diego, “La Ética en la Gestión Pública”, versión En línea disponible en: <http://www.ucm.es/centros/cont/descargas/documento17466.pdf>: sitio consultado el 2 de Junio de 2012.

CANALES ALIENDE José Manuel, “Algunas Reflexiones sobre la Ética Pública”, VII Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, versión en línea: <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../clad0044121.pdf>, sitio consultado el 22 de Junio de 2012.

CASTILLO Rolando, “Gobierno presentara en septiembre Ley de la Función Pública”, visto en hppt: www.diariocolatino.com/.../Anteproyecto-de-Ley-de-Función--Pública..., sitio consultado el día 17 de Septiembre de 2012.

CARETERO SANCHEZ Santiago, “Corrupción, Funcionarios Públicos, y el papel de la Deontología”, revista telemática de filosofía del Derecho n° 13 del 2010, versión en line <http://www.rtfed.es/numero13/01-13.pdf>, visto el 28 de Septiembre de 2012.

JUÁREZ SEIJI CRISTINA “La Gestión Ética En la Administración Pública”, Venezuela, versión On line Disponible en <http://www.urbe.edu/publicaciones/cicag/pdf/2-la-gestion-etica.pdf> , sitio consultado el día 26 de Agosto de 2012.

MARTINEZ CHAVEZ, Víctor Manuel “La Ética como Factor Primordial de la Función Pública”, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica, Panamá, del 28 – 31 de octubre 2003, versión en línea:

Http: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../clad0047706.pdf, visto el 28 de Septiembre de 2012.

NAESSENS Hilda, “Ética Pública y Transparencia”, *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica*, versión en línea: http://www.halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/.../AT15_Naessens.pdf, sitio consultado el 20 de Junio de 2012.

OCAÑA Juan Carlos, “El Escándalo Watergate”, Versión en Línea disponible en <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/watergate.htm>, sitio consultado el 22 de Junio de 2012.

RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ Jaime, “Ética en la Administración Pública”, versión En línea: <http://info.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa1/20s.pdf>, sitio consultado el 1 de Junio de 2012.

SÁNCHEZ CARRETO Santiago “Corrupción, Funcionarios Públicos, y el Papel de la Deontología”, en Revista Electrónica, telemática de Filosofía del Derecho n°13,2010, disponible en <http://www.rtfed.es/numero13/01-13>. Sitio consultado el 28 de Julio de 2012.

SUAREZ SEIJO Cristina: “La Gestión Ética en la Administración Pública”, versión en línea: <http://www.publicaciones.urbe.edu/index.php/cicag/.../1403>, *Venezuela*, sitio consultado el 19 de junio de 2012.

MORAN Gregorio “Inicia Consulta de Anteproyecto de la Ley de la Función Pública”, Revista en line, vista en hppt: www.periodicoequilibrium.com/incia-consulta-de-anteproyecto-de-ley-de-la-funcionpublica/, sitio consultado el día 18 de Septiembre de 2012.

ORESTES POSADA Marcel, “Entrevista Virtual”, realizada el 10 de octubre de 2012, versión en línea: <http://mediacenter.laprensagrafica.com/videos/v/marcel-orestes-posada-presidente-tribunal-de-etica-gubernamental-10-de-octubre-2012>, sitio consultado el 24 de Octubre de 2012.

SERRANO Israel, “La Pagina.Com”, “Entrevista de José María Tojeira”, versión on line disponible en: <http://www.lapagina.com.sv/.../Es-una-verguenza-que-no-se-haya-constitu...>, visto el 31 de mayo de 2012.

TOJEIRA José María, “El Tribunal de Ética”, Noticias UCA, disponible en: <Http://www.uca.edu.sv/noticias/nota.php?texto=586566145>, sitio consultado el 23 de Septiembre de 2012.

TOJEIRA José María, “Moralidad a Debate,” Electrónico disponible en: <http://www.diariocolatino.com/es/20120807/opiniones/106292/Moralid>, sitio consultado el 25 de Agosto de 2012.

FUSADES, “Boletín de Estudios Legales”, Legislación Salvadoreña en Materia de Fondos Públicos Tercera Parte, Boletín n° 67 julio 2006. Version en línea disponible en: www.fusades.org/index.php?option=com_k2&view...id, sitio consultado el 27 de Abril de 2012.

JUNTA DE ANDALUCIA, “Breve Historia de la Ética y de la Teorías Políticas”, en versión electrónica disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/averroes/ies.../HISTORIAETICA.pdf>, sitio consultado el 16 de Junio de 2012.

JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ETICA PUBLICA, “Ética y Función Pública”,

Manuales de capacitaciones N1, Montevideo, 2009, Pág. 8-9. disponible en <http://www.impo.com.uy/.../manual%20de%20etica>, consultado el 16 de Junio de 2012.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES, “La Ética, la Corrupción y la Función Pública: Tres Elementos Claves en los Aspectos de Integración”, República de Argentina, en <http://www.juscorrientes.gov.ar/informacion/publicaciones/docs/laetica.pdf>, sitio consultado el 17 de julio de 2012.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2000, p. 276 disponible en <http://www.Transparencia.Org/>, - [Translate this page](#) sitio consultado el día 01 de Septiembre de 2012.

TRIBUNAL DE ETICA GUBERNAMENTAL, “Miembros del Tribunal de Ética Gubernamental solicitan al Ministerio de Hacienda Aumento Presupuestario”, en <http://www.teg.gob.sv/content/miembros-del-teg-solicitan-al-mh-aumento->, sitio consultado el 28 de Septiembre de 2012.

TRIBUNAL DE ETICA GUBERNAMENTAL, “Tipos de Denuncias más Frecuentes”, en <http://www.teg.gob.sv/content/presidente-del-teg-habla-sobre-los-tipos-de-denuncias-m%C3%A1s-frecuentes>, sitio consultado el 28 de Septiembre de 2012.