

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2008
PLAN DE ESTUDIO 1993



**LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE CONTROL DE LA FUNCIÓN
PÚBLICA DE LOS AGENTES AUXILIARES DEL PROCURADOR
GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS**

PRESENTAN:

**MANUEL EDUARDO ARRIOLA GAMERO
NELSON ALEXANDER CHÁVEZ BELTRÁN
JOSÉ ALBERTO HERNÁNDEZ ÁLVAREZ**

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

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, SEPTIEMBRE DE 2008.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

MASTER RUFINO ANTONIO QUEZADA SÁNCHEZ
RECTOR

MASTER MIGUEL ANGEL PEREZ RAMOS
VICERRECTOR ACADÉMICO

MASTER OSCAR NOE NAVARRETE ROMERO
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHAVEZ
SECRETARIO GENERAL

DOCTOR RENE MADECADEL PERLA JIMENEZ
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTOR JOSÉ HUMBERTO MORALES
DECANO

LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS
VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ
SECRETARIO

LICENCIADA BERTHA ALICIA HERNÁNDEZ AGUILA
COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

LICENCIADO JESÚS ERNESTO PEÑA MARTÍNEZ
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN

AGRADECIMIENTOS.

Quiero agradecer primeramente a Dios todo poderoso que me ha dado toda la sabiduría y fuerza para poder seguir adelante, agradecer a mis padres por darme todo el apoyo que pudieron incondicionalmente y a mis hermanas y sobre todo a mi hijo Albert Hernández y a mi esposa.

José Alberto Hernández Álvarez.

En primer lugar, le doy gracias a Dios por sus bendiciones que ha estado conmigo en las buenas y en las malas situaciones. A mis hermanos, por su apoyo incondicional por su cariño, solidaridad. A mis amigos, que directamente e indirectamente contribuyeron en una buena porción por la culminación de esta meta.

Manuel Eduardo Arriola Gamero.

Quiero Agradecer a Dios por haberme dado la oportunidad de haber culminado mis estudios universitarios, a mi familia, amigos y personas por el apoyo que me han brindado incondicionalmente y por todo el cariño que me han mostrado en todo el transcurso de mi carrera.

Nelson Alexander Chávez Beltrán.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	j
-------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

1.1. Evolución Internacional de la figura del Procurador.....	4
1.2. Antecedentes Históricos del Ministerio Público.....	8
1.3. Evolución en El Salvador de la Procuraduría General de la República.....	10

CAPITULO II

LOS USUARIOS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.1. Naturaleza Jurídica del Acto y Procedimiento Administrativo.....	17
2.2. Naturaleza de Procedimientos ante la PGR.....	18
2.3. Sujetos que intervienen en el procedimiento ante la Procuraduría General de la República.....	18
2.3.1. Usuario solicitante.....	18
2.3.2. Usuario requerido.....	18
2.3.3. Terceros o apoderados judiciales.....	19
2.4. Consideraciones Generales de los Servicios Públicos.....	19
2.5. Elementos del Servicio Público.....	20
2.5.1. Prestación.....	21
2.5.2. Directa o Indirecta.....	21

2.5.3. El servicio debe satisfacer una necesidad de interés general.....	21
2.5.4. Titularidad del Servicio Público.....	22
2.6. Caracteres Fundamentales de los Servicios Públicos.....	22
2.6.1. Continuidad.....	22
2.6.2. Regularidad.....	23
2.6.3. Uniformidad o Igualdad.....	24
2.6.4. Generalidad.....	24
2.6.5. Obligatoriedad.....	24
2.7. La Creación, Organización, Modificación y Supresión de los Servicios Públicos.....	25
2.7.1. Creación de un Servicio Público.....	26
2.7.2. Organización de los Servicios Públicos.....	26
2.7.3. Modificación del Servicio Público.....	26
2.7.4. Supresión de los Servicios Públicos.....	27
2.8. El Administrado y el Usuario en su relación con el Servicio Público.....	27
2.9. Los Servidores Públicos: Definición, Características y Clasificación.....	30
2.9.1. Definición de Servidor Público.....	30
2.9.2. Clasificación de los Servidores Públicos.....	32
2.9.3. Los Derechos, Deberes, Obligaciones y Prohibiciones de los Servidores Públicos.....	39
2.9.4. La Eficacia Administrativa como Medida Normativa.....	40

CAPITULO III

LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

3.1.	Objeto, Atribuciones y Funciones de la Procuraduría General de la República en la Administración de Justicia.....	42
3.2.	Valores institucionales.....	44
3.3.	Conceptualización y Naturaleza de la Procuración y de la Procuraduría General de la República.....	45
3.4.	Agentes del Procurador General de la República.....	45
3.5.	Organización y División Institucional de la Procuraduría General de la República en el Contexto desde la Óptica Constitucional y la Ley Secundaria.....	47
3.5.1.	Niveles de organización.....	47
3.5.2.	Titular de la Entidad.....	48
3.5.3.	Nivel de Dirección Superior.....	48
3.5.4.	Nivel de Coordinación.....	48
3.5.5.	Nivel Operativo.....	49
3.6.	Estructura Orgánica de la Procuraduría General de la República.....	50
3.6.1.	Unidad de Defensa de La Familia y el Menor.....	50
3.6.2.	Unidad de Defensoría Pública.....	54
3.6.3.	Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador.....	55
3.6.4.	Unidad de Derechos Reales y Personales.....	56
3.6.5.	Unidad Preventiva Psicosocial.....	58
3.6.6.	Unidad De Mediación.....	59
3.6.7.	Oficina Para Las Adopciones.....	60
3.6.8.	Centro de Práctica Jurídica.....	60

CAPITULO IV

ANALISIS DE LAS ATRIBUCIONES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS AGENTES AUXILIARES DESDE LA OPTICA CONSTITUCIONAL Y LEY ORGANICA.

4.1	Atribuciones del Procurador General de la República en la Regulación Constitucional	62
4.2.	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	63
4.3.	Ley de Servicio Civil, Regulación de los Derechos y Deberes.....	66
4.4.	Derechos de los Funcionarios y Empleados Públicos.....	67
4.5.	El Reglamento Interno de Trabajo de la Procuraduría General de la República	72
4.6	Ley de Ética Gubernamental.....	74
4.6.1.	La Ética Pública, un Instrumento de la Modernización Administrativa	74
4.6.2.	El Contenido de la ética Pública.....	76
4.6.3.	Transparencia y Ética Institucional	80

CAPITULO V

APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL INSTITUCIONAL EN LOS PROCEDIMIENTOS LEGALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

5.1.	Los sistemas de Control internos y Externos	83
5.1.1.	Definición de Control Interno.....	83
5.1.2.	Mecanismos de control internos.....	84
5.1.3.	Mecanismos de Control Externos	84

5.1.4. Los Controles de la Comunidad sobre la ética en la Administración Pública.....	87
5.1.4.1. Las Controles Ciudadanos	87
5.1.4.2 Atribuciones de las Controles Ciudadanos.....	88
5.1.4.3 Obligaciones de los Controles Ciudadanos.....	89
5.2. Los Mecanismos que Viabilicen la Implementación de la ética en las Actividades de las Organizaciones	90
5.3. El Código de Ética	91
5.4. Limitaciones a la Implementación de los Controles	93
5.5. Recurso por Denegación de Servicio para ante el Coordinador Local de la Unidad respectiva.....	95
5.6. Los procedimientos administrativos de la Unidad de Calidad Institucional.....	96
5.7. Sistema Administrativo de la Calidad ISO 9000.....	98

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones	100
6.2. Recomendaciones	103
Bibliografía.....	105
Anexos.....	107

INTRODUCCIÓN.

Este trabajo de investigación está centrado en los mecanismos de control en la función pública de los Agentes Auxiliares del Procurador General de la República en la prestación de forma gratuita de los servicios jurídicos de mediación y asistencia legal preventivo psicosocial a todas las personas que lo soliciten, con el fin de asegurarles el pleno ejercicio de sus derechos, y una adecuada impartición de justicia; abarcando la sistematización jurídica que contiene la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que en adelante abreviamos “PGR”, Reglamento Interno de Trabajo de la PGR, Ley de Servicio Civil, Ley de Ética Gubernamental y los aspectos teóricos, doctrinarios vinculados al tema; también como algo fundamental analizamos la involución de los Servidores Públicos de la PGR en la aplicación de su doctrina y ética establecida para la Institución.

En ella se establecen los lineamientos a seguir en cuanto al mejoramiento del servicio jurídico que prestan, en el trato humano a los usuarios, y cuales son las causas que dieron origen a la falta de empeño del servicio legal prestado por una de las instituciones integrante del Ministerio Público, como lo es la Procuraduría General de la República de El Salvador, esto con el fin que la institución pueda cumplir su misión que constitucionalmente le corresponde, respetando los derechos, obligaciones y principios éticos primordiales de todo servidor público. Consideramos el tema importante y relevante en la esfera legal, administrativa y de inminente conmoción social por la cantidad de personas que diariamente acuden a las distintas unidades de la PGR para recibir los servicios legales y/o administrativos. La investigación constituye una evaluación de los procedimientos aplicados para

la consecución de los objetivos, a fin de mejorar la calidad, el control de la gestión, la satisfacción y respuesta a los usuarios en forma oportuna y eficiente para el beneficio de toda la Institución y la sociedad, manteniendo un nivel de eficacia y equilibrio interno.

El trabajo está diseñado en cinco capítulos así:

Capítulo I. Partimos del análisis de los aspectos más generales sobre los orígenes y antecedentes más remotos del Procurador y de La Procuraduría General de La República en el ámbito internacional, entre los que figuran las diferentes etapas históricas de su evolución, su conceptualización y el conjunto de características que les son propias. Asimismo aspectos históricos del Ministerio Público, puesto que la Procuraduría General de la República es parte integrante de éste.

Capítulo II. Abordamos consideraciones generales de los servicios públicos tales como: características fundamentales, clasificación, teoría sobre el administrado y el usuario en su relación con el servicio público y la organización de los servicios públicos.

Capítulo III. Desarrollamos los aspectos específicos concernientes a la Procuraduría General de la República, tales como sus atribuciones y funciones en la administración de justicia, visión, misión y valores institucionales como los distintos servicios legales que presta a través de las unidades que la integran.

Capítulo IV. Enfocamos los principios, deberes y prohibiciones éticos jurídicos que rigen la actuación de los servidores de la Procuraduría General de la República. Así también desarrollamos el fundamento jurídico de la

Procuraduría General de la República desde la óptica constitucional y la ley secundaria.

Capítulo V, analizamos la aplicación de los mecanismos de control institucional en los procedimientos legales de la institución, en cuanto a la prestación eficaz de los servicios de las unidades que la conforman.

Capítulo VI, se detallan conclusiones derivadas de las investigaciones teóricas empíricas; así como las recomendaciones para mejorar el servicio que presta la Procuraduría General de la República, en beneficio de sus usuarios.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

1.1. Evolución Internacional de la figura del Procurador.

Para encontrar los orígenes del Procurador debemos acudir al Derecho Romano, ya que en Grecia se ignoró esta figura y no existió en el ámbito del derecho procesal ni material.

En la antigua Roma el Procurador no surge espontáneamente tampoco se creó legislativamente, sino que fueron causas de necesidad las que dieron origen al oficio de “*Cognitor*”, y posteriormente al de Procurador, versiones antiguas que llegan a nuestros días con el nombre de Procurador de los Tribunales. El Procurador, tenía otros cometidos más amplios en lo que respecta a su actuación fuera del proceso, era algo así como un administrador general o particular de patrimonios ajenos. Ambas figuras coincidieron en el tiempo aunque como hemos mencionado anteriormente el “*Cognitor*” precedió al Procurador Romano¹.

No fue pacífico el nacimiento de este representante ya que como sabemos en el derecho romano no se admitía la representación directa, ni dentro del proceso ni fuera de él; en negocios jurídicos, por ejemplo, las personas que actuaban en representación de otras hacían que los efectos de

¹ Manresa y Navarro, José María. Comentarios al Código Civil Español, Tomo I, 7ª. Edición; España; Editorial Reus, 195, pág. 785

sus actos recayeran sobre ellas mismas y más tarde los trasladarían a sus representados mediante un negocio jurídico posterior.

Razones de carácter práctico dieron lugar a la regulación excepcional de la representación directa, y así Justiniano en sus "Instituciones" estableció cuatro supuestos en los que podría tener cabida la representación, antecedente directo del Procurador: acciones "*pro pópulo*" lo que actualmente se conoce como acción popular, ya que ante la imposibilidad de que acudiera el pueblo entero a ejercitarla, se posibilitó que un representante procesal actuara.

Surge entonces ante la imposibilidad de que un esclavo compareciera en el proceso para ejercer la acción de reivindicar su libertad, otra razón de carácter práctico que quebró la prohibición de la representación en el Derecho Romano, cual era que los pupilos sometidos a tutela no podían acudir al proceso más que a través de su tutor (representante procesal).

Luego estas excepciones fueron generalizándose por razones socio-económicas impuestas por la propia expansión del Imperio y por razones de carácter práctico para terminar admitiéndose con el paso del tiempo la representación en sus dos modalidades de directa o indirecta según los casos; en el campo procesal tuvo que nacer el oficio del Cognitor y después el del Procurador, por lo que necesidades de carácter práctico y evitadoras de indefensión, dieron lugar a esta figura del representante procesal².

Los orígenes o antecedentes históricos más remotos de la figura del defensor del pueblo los encontramos en la República Romana y consistía en

²Manresa y Navarro, José María, Ob. Cit Pág. 786

“una institución para la protección y defensa de los derechos fundamentales”³. Al caer la Monarquía y surgir la República se hace más palpable la división entre clases sociales. La lucha de los plebeyos por lograr una igualdad social o al menos mejores condiciones de vida los lleva a tomar la decisión de salir de Roma, retirándose al monte Aventino, logrando que los patricios hagan una importante concesión ya que se les permite elegir dos magistrados plebeyos que los representen y velen por sus intereses. Éstos tenían derecho de veto y de oponerse a las decisiones de todos los Magistrados, así como a la de los Cónsules y a las del Senado Romano. En la Época Bizantina surge la figura del “Defensor Civitatis” o Defensor de la Ciudad”, el cual tenía “la misión de proteger a los humildes o desprotegidos contra las arbitrariedades de los gobernantes”.⁴

En el año de 1809 la figura nace para el Derecho Constitucional cuando se incorpora a la Constitución de Suecia como un delegado parlamentario, pero independiente de dicho órgano; de allí, que la palabra “Ombudsman” sea de origen sueco y signifique “representante”. Su función era vigilar e inspeccionar la administración, hacer respetar los derechos y libertades de los ciudadanos y admitir sus reclamaciones.

La constitucionalización de la figura del Defensor del Pueblo en Suecia, marcó el comienzo de una institución de suma importancia y de gran trascendencia para la democracia, la cultura de paz y de tolerancia. De Suecia se extendió, un siglo después, a Finlandia en 1919 y a Dinamarca en 1953. Posteriormente se irradió al resto de Europa, luego a otros países del mundo y hace pocas décadas, a Ibero América, en donde la influencia se

³ Giner, Carlos. El Defensor del Pueblo en la Teoría y en la Práctica. Editorial Popular Madrid. Año 1968. Pág. 18

⁴ Giner, Carlos. Ob. Cit. Pág. 20

inicia con su incorporación en la Constitución de Portugal de 1976, de España de 1978 y de Guatemala de 1985.⁵

Hoy en América Latina se ha dado también el fenómeno de la expansión del *Ombudsman* como respuesta a los conflictos producto de dictaduras y golpes de Estado, en donde han sido comunes las violaciones a los derechos humanos y a las garantías constitucionales, así como la corrupción de los funcionarios públicos.

El defensor del pueblo latinoamericano se basa en el modelo sueco y en el español, desarrollándose de acuerdo con las necesidades de cada país en igual situación, pretendiendo de esta manera responder al llamado de los pueblos que exigen poseer un mecanismo de control de los abusos de las autoridades y de los particulares. Su labor tiene por objeto la divulgación y protección de los derechos y esto se refleja en su nombre. Por ejemplo, en México, está la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y Procurador General de la República de El Salvador y la Comisión de Derechos Humanos y la Administración de Justicia de Ghana, entre otros⁶.

El número de oficinas del *Ombudsman* se ha cuadruplicado y hoy incluye oficinas de estados con sistemas democráticos firmes como países con democracias más recientes. Además en el Derecho Internacional, la Unión Europea ha creado un *Ombudsman* Europeo conforme y basándose en el Tratado de Maastricht. El primer *Ombudsman* europeo fue designado en 1995.⁷

⁵ Giner, Carlos. Ob. Cit, Pág. 22

⁶ Giner, Carlos. Ob. Cit. Pag. 23

⁷Giner, Carlos. Ob. Cit, Pág. 24

1.2. Antecedentes Históricos del Ministerio Público.

Los más remotos los encontramos en España y Francia pero principalmente en el país Ibérico, donde puede señalarse la relación en tiempos de Juan I, a petición de las cortes de Briesca de 1387, un funcionario de perseguir los delitos públicos, cargo que más tarde los Reyes católicos instituyeron en las Cancillerías de Granada y Valladolid. En la recopilación de Felipe II en 1556 se dictaron las reglas a que debían atenerse los procuradores fiscales en sus funciones, pero dicha institución se introdujo en la constitución de 1812 y las características se determinaron en el reglamento para la administración de justicia de 1835; habiéndole dedicado el título XX al Ministerio Fiscal o Público, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870; Especificando sus funciones en el Art. 763 en esta forma: “El Ministerio Público velara por la observación de los Juzgados o tribunales, promoverá la acción de la justicia en cuanto concierna al interés público y tendrá la representación del Gobierno en sus relaciones con el poder Judicial” habiendo unificado las funciones del Ministerio Público con las Judiciales la Ley adicional a la Orgánica expresada en 1882; pero nuevamente fueron separadas por la Ley del 21 de junio de 1926 ya que la práctica hizo resaltar de que los funcionarios se especializaran. Francia tenía antes de la revolución “La Gens Du Roi” que era el antecedente de dicha institución, pero en el desarrollo de aquella la constitución quiso suprimir el Ministerio Público por considerar que era favorable para los gobiernos autoritarios, sin embargo se llegó a concluir que así como tenía sus ventajas poseía inconvenientes, ya que procuraba una mejor administración de justicia por el control que ejercía en representación del poder ejecutivo en los Tribunales Judiciales.

Las Leyes del Ministerio Público influyeron notablemente en las colonias americanas y aun después de que éstas se independizaron siguieron copiándose a las leyes Españolas, especialmente la legislación Mexicana; habiéndose reglamentado en leyes diversas que consideraban los distintos órganos estatales, hasta que el año de 1903 en México se expidió la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, que fue también la primera en América, la cual se reformó en 1919 para estar acorde con la Constitución federal de 1917.

En periodos siguientes se dictaron leyes orgánicas para el distrito federal (2 de Octubre de 1929 y 31 de diciembre de 1941). La máxima autoridad del Ministerio Público federal fue siempre el Procurador General de la República, el cual era nombrado y podía ser removido por el Presidente de la República. En Venezuela se dieron el primer paso efectivo ya que la ley que reglamenta las funciones del Procurador se creó el 14 de Junio de 1916 para que posteriormente con fecha 16 de junio de 1943 se dictara la nueva ley que vino a derogar a la anterior, ya que el 8 de octubre surge una nueva la cual tiene la particularidad de que el Fiscal General de la Nación es la más alta autoridad del Ministerio Público. En El Salvador, dicha institución no fue conocida antes de la Constitución política de 1939, pero su misión la desarrollaban entre las postrimerías del siglo pasado, distintos funcionarios, tales como: el Procurador de Pobres de la Corte Suprema de Justicia, los Procuradores de las Cámaras, el Fiscal de la Corte Suprema de Justicia, Fiscales de Cámaras, Fiscales de Jurado que formaban parte del Poder Judicial, así como los Síndicos Municipales.

Fue en la Constitución Política decretada el 20 de enero de 1939 que surgió el Ministerio Fiscal, para velar en representación del Estado y la sociedad por el cumplimiento de la ley, por la pronta y eficaz aplicación de la

Justicia y por la defensa de la persona e intereses de los menores, indigentes e incapaces a los que las leyes especiales no habían protegido y para vigilar esa defensa en caso de haberse encomendado de conformidad a la ley a otras personas, quedando constituido por el Procurador General de la República, Procurador Militar, Fiscal de la Corte Suprema de Justicia, Fiscales de Cámaras, Fiscales adscritos a los Tribunales de fuero común, Fiscales de fueros especiales, Síndicos Municipales y por las entidades autónomas creadas por el Estado; siendo el Procurador General de la República nombrado por el Poder Ejecutivo. Es así como en cumplimiento del artículo 193 de la Constitución, el 15 de mayo de 1939 se emite la Ley Orgánica con el título de Ley del Ministerio Fiscal, quedando integrado por el Procurador General de Pobres y los Agentes Auxiliares, que son los demás funcionarios mencionados y además por los administradores de rentas, receptores fiscales y representantes del Fisco, entre otros. En dicha ley, las atribuciones de la Procuraduría General de Pobres y los agentes auxiliares están refundidas en las que señalan al Ministerio Fiscal en general. El Procurador General de Pobres es nombrado por el Poder Ejecutivo en el ramo de Justicia, los demás empleados también eran nombrados por el Ejecutivo a propuesta del Procurador General de Pobres.

1.3. Evolución en El Salvador de la Procuraduría General de la República

Los antecedentes de la Procuraduría General de la República inician a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, las funciones de lo que ahora es la Procuraduría General de la República, eran competencia de funcionarios estatales y municipales, denominados inicialmente Procuradores de Pobres de la Capital y posteriormente Procuradores de Pobres de

Tribunales de Justicia, quienes ejercían la representación y asistencia legal de ciudadanos de escasos recursos económicos.

Con el tiempo y en la medida que las necesidades de la sociedad salvadoreña se hicieron como todos sabemos más evidentes; dichas funciones se regularon en la Carta Magna del 20 de enero de 1939, Título IX, artículo 130, naciendo por decisión de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de El Salvador de ese año, el Ministerio Público o Fiscal, como “Representante del Estado y de la Sociedad”, constituido por el Procurador General de la República; Procurador General Militar; Fiscal de la Corte Suprema de Justicia y de las Cámaras; fiscales adscritos a los tribunales del fuero común; fiscales de fuero especiales; y síndicos municipales⁸.

La Procuraduría General de la República, se instituye para velar por el cumplimiento de la ley, por la pronta y eficaz aplicación de la justicia y para la defensa de la persona e intereses de menores, indigentes e incapaces a que leyes especiales no hayan protegido; y la vigilancia de esa defensa, en caso de haberse encomendado por la ley a determinada persona.

En el artículo 131 de la Constitución, se establece que el Procurador General de la República, sería nombrado mediante Acuerdo Ejecutivo por la Presidencia de la República y estaría bajo la inmediata dependencia del Ministerio de Justicia; a diferencia de lo establecido en el artículo 102, ordinal 2 de la Constitución de 1886 y el artículo 112 ordinal 2 de la Constitución de 1939, respecto a que los Procuradores de Pobres de la

⁸ Sánchez Trejo, Marcos Gregorio, Informe de Labores Junio de 2006 – Mayo 2007, Pág. 15

Capital, eran electos por la Corte Suprema de Justicia⁹.

A través de las reformas Constitucionales de 1944, se separa el Ministerio Público del Ministerio de Justicia, colocando a dicho Ministerio como una dependencia directa de la Presidencia de la República, a fin de que pudiera desplegar sus actividades con mayor autonomía para gozar de una personalidad propia en la Administración Pública. Según el Art. 129 se modifica el propósito de la creación del Ministerio Público y Fiscal y se nombra como Jefe del mismo al Procurador General de la República, y en el ordinal ocho, se cambia la denominación de Procuradores de Pobres de la Capital, por Procuradores de Pobres de los Tribunales de Justicia. Además, de acuerdo al Art.130, de dichas reformas, el Procurador General de la República era designado por el Presidente de la República, sin embargo, en la Constitución de 1945, Art. 97 ordinal 2 la elección de los Procuradores de Pobres vuelve a ser responsabilidad de la Corte Suprema de Justicia.

En la Constitución de 1950, artículos del 97 al 100, los legisladores dividieron en dos las funciones del Ministerio Público, creando la Fiscalía General de la República y la Procuraduría General de Pobres, convirtiendo a cada una en organismos con identidad propia y según las funciones del artículo 100 ordinal tercero, nacen los Procuradores de Trabajo. Estas modalidades prevalecen con la constitución de 1962¹⁰.

El 4 de marzo de 1952 se decreta la Ley Orgánica del Ministerio Público, y en su artículo 83 nacen los agentes auxiliares hoy Procuradores Auxiliares, cuya función según el Art. 86, es representar al Procurador General de Pobres, en el desempeño de sus respectivas funciones, teniendo estos la

⁹ Sánchez Trejo, Marcos Gregorio, Ob. Cit Pág. 16

¹⁰ Sánchez Trejo, Marcos Gregorio, Ob. Cit, Pág. 16

facultad de procurar ante los Tribunales y oficinas de la República.

Durante la promulgación de la Constitución de 1983, Capítulo IV, artículo 191, se cambia nuevamente la denominación de Procurador General de Pobres a Procurador General de la República. En esa misma fecha se incorpora la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos como parte del Ministerio Público, y se determina en el artículo 192 que la elección de los tres funcionarios que incluye al Fiscal General de la República, se hará en votación nominal y pública por la Asamblea Legislativa.¹¹

Además, los constituyentes modifican la primera atribución de la institución, estableciéndola de esta forma: velar por la defensa de la familia y de las personas e intereses de los menores y demás incapaces, con esta innovación se amplía el marco de acción jurídica de la institución y con ello se le asigna la función de vigilancia atribuida constitucionalmente.

En cuanto al desarrollo institucional, experimentado por la Procuraduría General de la República, a través de su historia, cabe mencionar, que en 1953 para satisfacer necesidades de la población, se creó la Sección de Servicio Social y entre los años 1955-1978, fueron creadas las Procuradurías Auxiliares de Santa Ana, San Miguel, Chalatenango, Sonsonate, Usulután, Ahuachapán, La Paz, Cuscatlán, San Vicente, Cabañas y Morazán, posteriormente en 1995 fue fundada la Procuraduría Auxiliar de La Libertad. Asimismo, en el período (1996-1999) fueron habilitadas las Procuradurías Auxiliares que se abrevian (PADS) de Metapán, Apopa, Soyapango y San Marcos; cuyo efecto descentralizador ha sido de beneficio para los usuarios. Hasta la fecha son 17 las Procuradurías Auxiliares que funcionan en todo el

¹¹Sánchez Trejo, Marcos Gregorio, Ob. Cit, Pág. 17

país, porque el uno de Octubre de 2001, la Procuraduría Auxiliar de San Marcos fue deshabilitada debido a la poca demanda de sus servicios.

En 1973 se crea la plaza de Procurador General Adjunto, constituyéndose en el colaborador inmediato del Procurador General de la República, en ese mismo año también se crea la plaza de Notario. En el año 1975 se crearon las Plazas de Procurador de Menores y la de Encargado de Relaciones Públicas. Para 1976 fue fundada la sección de adopción y en 1977 se crean los Departamentos de Planificación y Evaluación, Asistencia Legal y Asistencia Social, además la Sección de Psicología, creándose asimismo, la plaza de Jefe de Personal, con el objeto de mejorar la organización de los recursos humanos¹².

En 1979, el Departamento de Relaciones Familiares adscrito a Asistencia Legal, se divide en dos: Primera y Segunda Sección, a fin de poder atender la afluencia del público que se presenta a demandar los servicios de la Procuraduría. Mediante la cooperación financiera de la Agencia Internacional para el Desarrollo AID, de los Estados Unidos de América, se ejecutó el Proyecto de "Derechos Humanos", constituido por tres sub proyectos: defensa de la libertad individual, asistencia socio-legal a los sindicatos, y creación del centro de adopción, habiéndose suspendido ese mismo año los dos primeros, por limitaciones de recursos financieros. Al centro de adopción, ingresaban los menores que eran objeto de estudio, tratamiento y preparación para la adopción.

Durante 1982, con las reformas introducidas a la Ley Orgánica del Ministerio Público, los Departamentos de Asistencia Legal y de Asistencia

¹² Sánchez Trejo, Marcos Gregorio, Ob. Cit, Pág. 16

Social se constituyen en dirección y las secciones pasan a ser departamentos. Ese mismo año, se crea el Departamento de Custodia de Menores, con el objeto de proporcionar servicios integrales de naturaleza legal, psicológica y social en problemas derivados por la separación de los cónyuges, así como también el Departamento de Notariado, con el objeto de ampliar la cobertura de los servicios notariales a las personas de escasos recursos económicos. En 1983 Con auspicio de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se creó como dependencia de la Institución, la Oficina de la Mujer, tomando en consideración que es la Procuraduría la que atiende a la mujer en la defensa de los derechos de sus menores hijos.

En 1992 se creó el Departamento de Auditoría y la Dirección de Servicios Generales, para contribuir con su apoyo al buen funcionamiento de la Institución.

El 7 de diciembre de 2000, la asamblea legislativa, aprobó por unanimidad la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual dejó sin efecto la parte segunda de la Ley Orgánica del Ministerio Público que data del 4 de marzo de 1952.

En 2004, durante el primer período del Procurador General de la República, Licenciado Gregorio Sánchez Trejo, se ampliaron los servicios de mediación a once procuradurías auxiliares y se fortalecieron cuatro, mediante la cooperación de USAID.

Durante el segundo período de gestión del Licenciado Sánchez Trejo, a inicios 2007, se crearon las plazas de tres Procuradores Adjuntos Específicos de: 1) Familia, Mediación y Adopción, 2) Defensoría Penal, Atención Preventiva Psicosocial y Práctica Jurídica, 3) Defensa del

Trabajador y los Derechos Reales y Personales; Secretario General del Despacho, Coordinador General Administrativo y cuatro supervisores generales administrativos, todo con el propósito de fortalecer la Administración Superior¹³.

Actualmente se encuentra en proceso un anteproyecto de reforma a la Ley Orgánica de la PGR; la introducción del primer presupuesto de género dentro de la Institución, y el fortalecimiento institucional de la oficina para adopciones¹⁴.

¹³ Sánchez Trejo, Marcos Gregorio, Ob. Cit, Pág. 17

¹⁴ Sánchez Trejo, Marcos Gregorio, Ob. Cit, Pág. 18

CAPITULO II

**LOS USUARIOS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO ANTE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA.**

2.1. Naturaleza Jurídica del Acto y Procedimiento Administrativo.

El acto administrativo es considerado como la decisión general o especial que en el ejercicio de sus funciones toma la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas; el acto administrativo en la división de facultades de los órganos de Estado corresponde y compete al Órgano Ejecutivo, es decir, a una parte del Ministerio Público y que para el caso Salvadoreño, éste es parte de uno de los Ministerios que compone el Órgano Ejecutivo, y para dirimir conflictos sociales por una vía no judicializada tal como lo establecen los artículos 1, 2, y 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría que establecen: “La Procuraduría General de la República es una Institución que forma parte del Ministerio Público, de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica y autonomía administrativa, con domicilio en la ciudad de San Salvador y para efectos de la prestación de los servicios contará con Procuradurías Auxiliares en todo el país”.

De ello se deduce que los actos administrativos que ejerce la Procuraduría son propios de su función: avalar acuerdo entre partes en contienda ya sea en materia familiar, de violencia intrafamiliar, de derecho laboral, de derechos reales y patrimoniales y todos aquellos derechos que protejan a la familia.

2.2. Naturaleza de Procedimientos ante la P.G.R

Los procedimientos en la Procuraduría son de carácter administrativo y las resoluciones por las que se resuelven los conflictos son legalmente vinculantes, mientras no exista resolución judicial sobre el mismo litigio.

2.3. Sujetos que intervienen en el procedimiento ante la Procuraduría General de la República.

Como ya se ha citado en el acápite anterior en la naturaleza y funcionalidad de la Procuraduría hay que establecer que existen dos clases de sujetos: Los particulares también conocidos como usuarios y los sujetos oficiales o Institucionales mejor dicho el Procurador General de la República a través de sus auxiliares en coordinación con los equipos de atención al usuario, tal como se relatan a continuación:

2.3.1. Usuario solicitante

Toda persona natural o jurídica que requiere los servicios de la Procuraduría en cualquiera de las ramas de derecho, como: Defensoría pública, unidad de defensa de la familia y el menor, unidad de defensa de los derechos reales del trabajador, unidad de derechos reales y personales y unidad preventiva psicosocial.

2.3.2. Usuario requerido

Persona natural o jurídica de carácter pasivo que ha sido requerida ante la Procuraduría en cualquiera de las unidades relacionadas anteriormente para establecer derechos y obligaciones de personas en conflicto.

2.3.3. Terceros o apoderados judiciales

Son los abogados que intervienen como Procuradores en el ejercicio libre de la profesión de la abogacía que intervienen en los procedimientos administrativos de que conoce la procuraduría como apoderados judiciales de cualquiera de los sujetos que la ley llama usuario. En cambio el sujeto oficial o administrativo es el representante de la autoridad del procurador que comúnmente son Auxiliares o delegados del Procurador, entendido éste el Procurador como funcionario del ministerio público, independiente de los órganos de gobierno y de cualquier otra actividad pública y solo estará sometido a la Constitución, el Derecho Internacional y a las leyes de la República.

2.4. Consideraciones Generales de los Servicios Públicos.

La noción de servicios públicos es tan amplia que permite tener tantas definiciones como autores que tratan el tema, en el presente trabajo se hace una definición en particular, la cual expresa que el servicio público es una parte de la actividad de la administración pública. Dentro de esta definición nos encontramos con dos tipos de concepciones, la orgánica y la funcional.¹⁵

Con referencia a la primera, teoría orgánica, define a los servicios públicos a través de los órganos o entes que integran la administración de un Estado es decir sea, como el aparato administrativo del servicio y el organismo que lo dirige. En tanto que la teoría funcional, se basa en la actividad que desarrolla la administración, o sea que centraliza su enfoque en la actividad de la administración.

¹⁵ Diez, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. 4a edición, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra 1981, Pag. 9

De ambos enfoques, prevalece la segunda, la teoría funcional, sustentada en que para que exista un servicio público debe existir alguna actividad de la administración, o en algunos de los supuestos, de los particulares, quienes realizan un servicio público bajo la forma de concesión. Es de aclarar que cabe la posibilidad de servicios públicos, de carácter impropio, que son prestados por particulares bajo la reglamentación del Estado.

Prosiguiendo con la definición el servicio público comprende tanto actividades de la administración pública en lo jurídico como así también en lo económico social. De esta forma la noción de servicios públicos comprende como dijimos anteriormente cierta actividad de la administración pública dirigida a satisfacer el interés público¹⁶, o sea que representa una actividad material y técnica puesta a disposición de los particulares para ayudarlos a la realización de sus finalidades.¹⁷

Con lo expuesto, podemos decir que la noción conceptual de servicio público es la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta par satisfacer una necesidad de interés general¹⁸.

2.5. Elementos del Servicio Público.

A partir de esto podemos decir que los elementos del servicio público son: a) Prestación de la administración; b) En forma directa o indirecta; c)

¹⁶ Diez, Manuel María, Ob. Cit , Pág. 11

¹⁷ Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo 11ª edición , Madrid, Editoriales Tecnos 2002, Pág. 307

¹⁸ Garrido Falla, Fernando, Ob. Cit Pág. 16

Satisfacción de una necesidad de interés general y d) Titularidad intransferible del Estado.

A continuación analizaremos estas definiciones:

2.5.1. Prestación.

Debe ser dirigida directa o indirectamente a personas que puedan ser individualizadas. El común denominador es el de servir al público. O sea que tiene por objeto proporcionar utilidad asistencial o de orden económico a los particulares, debe tratarse de una simple prestación y no de prestación pecuniaria, es decir, prestación de actividades o de bienes, ya que éstos sirven a la satisfacción directa e inmediata de las necesidades individuales de importancia colectiva que tienen en vista el interés público.

2.5.2. Directa o Indirecta.

Si se hace en forma directa es la propia administración la que realiza la prestación. Si se hace en forma indirecta, la prestación se lleva a cabo a través de los administrados (concesionarios) y particulares.

2.5.3. El servicio debe satisfacer una necesidad de interés general.

Este interés general no es el de la administración, es la suma de total de los intereses individuales coincidentes. De esto resulta que el servicio público se presta para proveer a un interés general pero éste solamente puede ser

cubierto mediante la satisfacción de una serie de intereses particulares, de los cuales el interés público es el resultante¹⁹.

2.5.4 Titularidad del Servicio Público.

Todo servicio público tiene la característica de hallarse sujeto a la titularidad del Estado, la cual es insusceptible de enajenación o modificación, lo único delegable es la ejecutabilidad del mismo.²⁰

En cuanto a la determinación de los servicios públicos podemos decir que una actividad constituye o no un servicio como tal dependiendo de una ley, la misma dice expresamente que esa actividad constituye un servicio público y no cabe duda de su naturaleza como servicio.

2.6. Caracteres Fundamentales de los Servicios Públicos

La doctrina establece cuatro tipos de caracteres fundamentales de los servicios públicos a saber:

2.6.1. Continuidad

Este elemento esencial en los servicios públicos hace referencia a que la prestación del servicio por ninguna causa debe ser interrumpida. Esta característica hace a la prestación eficiente.

La continuidad se asegura de diversas formas como ser: a) no paralización por ningún medio de las actividades, o sea exclusión de la

¹⁹ Garrido Falla, Fernando, Ob. Cit , Pág. 18

²⁰ Garrido Falla, Fernando, Ob. Cit , Pág. 19

huelga y de los paros patronales; b) con la teoría de la imprevisión, ningún tipo de trastorno económico es fuente válida para impedir la prestación; c) los bienes afectados a la prestación del servicio no pueden ser objeto de ejecución forzosa, o sea son inembargables; d) con respecto a los servicios públicos que se prestan mediante concesión, la ejecución directa por parte de la administración tiende a continuar el precepto de la continuidad, y e) en caso de quiebra del concesionario la prestación no se interrumpe, debe continuar a cargo del síndico.²¹

Sin embargo la Continuidad no siempre es de carácter absoluto, en algunas ocasiones es relativa, dependiendo de la índole de la necesidad a que se refiere el servicio. Ahora bien, en ambos casos la continuidad debe cumplirse, porque de ésta depende la índole de la necesidad a satisfacer, lo que se busca es que siempre que exista la necesidad o tan pronto ésta aparezca, el servicio público debe ser prestado de inmediato²².

Retomando las características del concepto de continuidad enunciado en las líneas precedentes nos detendremos en lo referente a la “prohibición de huelga y bien de los paros” podemos decir que afectan de forma directa a la continuidad y por ende a su eficacia, por esto la doctrina auspicia la prohibición de ambos con lagunas excepciones²³.

2.6.2. Regularidad

El servicio público debe prestarse de forma regular. O sea debe ser prestado de conformidad a las reglas, normas o condiciones preestablecidas,

²¹ Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. III: Servicios públicos. Actos de la administración pública, 4a. edición, actualizada. Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1993. Pág. 65

²² Dormí., Roberto. Derecho administrativo. 10. edición. Buenos Aires; Madrid: Ciudad Argentina, 2004 Pág. 703

²³ Marienhoff, ob. Cit. Pág. 67

manteniendo un ritmo. Esto no quita la posibilidad, a la administración, de que en un momento modifique su organización. Ahora bien el servicio público puede ser continuo y así mismo no cumplir con la regularidad.²⁴

2.6.3. Uniformidad o Igualdad

La uniformidad o igualdad significa que todos los habitantes tienen derecho a exigir y recibir el servicio en igualdad de condiciones. La expresada igualdad de trato que debe dárseles a los habitantes en la utilización de un servicio público es un corolario del principio fundamental de igualdad ante ley. Sin embargo esto no impide que se establezcan diversas categorías de usuarios manteniéndose en estricta igualdad a todos los que están en la misma situación.²⁵

2.6.4. Generalidad

Esta es otra de las características fundamentales del servicio público, esta atañe a que todos los habitantes tienen derecho a usar los servicios públicos, de acuerdo a las normas que rigen a estos. Para que el usuario pueda utilizar el servicio no es necesario un acto del Estado, bastando con una manifestación de voluntad del mismo.

2.6.5. Obligatoriedad

Esta última característica podríamos afirmar que encierra un grado mayor de importancia en lo que hace a los servicios públicos, ya que si bien el servicio debe ser continuo, regular, uniforme y general, si quien debe prestarlo o realizarlo no estuviere obligado de nada valdrían las otras.

²⁴ Marienhoff , ob. Cit. Pág. 76

²⁵ Marienhoff , ob. Cit, Pág. 77

La negativa a la prestación del servicio por quien debe hacerlo debe considerarse como falta gravísima, una falta de este tipo desvirtúa todo el instituto del servicio público. Quienes incurrieran en tal falta debe ser sancionados, esta sanción puede consistir no solo en multa, sino, incluso en la caducidad o extinción de la autorización para ejercer la respectiva actividad, si bien que para llevar estas sanciones se debe respetar todo el orden jurídico en vigencia y ésta obligatoriedad recae única y exclusivamente sobre el prestador del servicio, no debe confundirse con la obligación de los usuarios en su utilización.²⁶

2.7. La Creación, Organización, Modificación y Supresión de los Servicios Públicos.

La creación, organización, modificación y supresión de los servicios públicos están íntimamente relacionadas con su creación. Dicha creación es una manifestación de voluntad del Estado el cual establece que una necesidad de interés general debe ser satisfecha por medio del servicio público. Así mismo la supresión de un servicio es también una manifestación de voluntad del Estado que declara que una necesidad de interés general no se satisface por medio de un servicio público.

Los actos por los cuales se crean, organizan, modifican o suprimen un servicio público son disposiciones de carácter general y obligatorio, en consecuencia, son leyes en sentido material²⁷.

²⁶ Marienhoff , ob. Cit, Pág. 79

²⁷ Diez, Manuel. Ob. Cit. Pág. 27

2.7.1. Creación de un Servicio Público.

En general el órgano que crea el servicio público es el legislativo, ello justifica que en algunas oportunidades el servicio se realice bajo la forma de un monopolio de hecho, prohibiendo a los particulares de su derecho a ejercer la actividad. Así mismo, para quien presta el servicio, se le suman ciertas prerrogativas del Estado que le permiten aplicar limitaciones al dominio de los particulares, o sea, expropiar, imponer servidumbre, entre otras.²⁸

Al crear dicho servicio, la ley puede seguir dos procedimientos, por una parte permitir que subsista la iniciativa particular y por otra parte, reservar para el Estado la satisfacción de ciertas necesidades de interés general en forma exclusiva²⁹.

2.7.2. Organización de los Servicios Públicos.

La organización de los servicios públicos consiste en la determinación de las reglas generales y particulares a las que tendrá que ajustarse. Las mismas, harán referencia a la determinación de los recursos que dispondrá, a la naturaleza, atribuciones y deberes de su personal y determinación del régimen de sujeción, entre otros.³⁰

2.7.3. Modificación del Servicio Público.

²⁸ Diez, Manuel. Ob. Cit, Pág. 28

²⁹ Diez, Manuel. Ob. Cit, Pág. 30

³⁰ Diez, Manuel. Ob. Cit, Pág. 29

Consiste en modificar las normas de organización del servicio público cuando el interés general así lo impone. Si dicha modificación afecta a un servicio público creado por ley, la misma deberá hacerse por las mismas vías. En cambio si la organización del mismo fue hecha por la administración, a esta le corresponderá la modificación.

2.7.4. Supresión de los Servicios Públicos.

Es necesario para llevar a cabo la supresión de un servicio público un acto de la misma naturaleza de aquel que lo ha creado. Le corresponde al legislador decidir la supresión, excepto en aquellos servicios públicos que se encuentran consagrados en la Constitución de la República, que no pueden suprimirse, salvo ante una reforma de la misma. O bien la ley, de su creación, puede disponer que el órgano administrativo pueda definir su funcionamiento, lo que faculta implícitamente a suprimirlo.³¹

2.8. El Administrado y el Usuario en su relación con el Servicio Público.

El habitante en relación con el servicio público, según el momento, puede encontrarse en dos posiciones distintas. Por una parte aparece como aspirante o candidato a que el servicio le sea prestado, en este estadio dicho habitante aparece como administrado frente a la Administración Pública.

³¹ Diez, Manuel. Ob. Cit, Pág. 31

Pero cuando el servicio se actualiza respecto del administrado, el habitante se torna usuario³².

Una vez que el servicio público es creado y organizado hay que distinguirlos entre servicios públicos propios, prestados por el Estado en forma directa o bien por concesión y los servicios públicos impropios en cuanto a si el usuario puede obligar al Estado a que haga funcionar el servicio.

En cuanto a los servicios prestados de forma directa por el Estado, por ejemplo: defensa nacional, policía de seguridad, y otros, el administrado carece de un derecho subjetivo para obligarlo a prestar el servicio si el Estado no lo hace funcionar, esto se sustenta en que las normas que crean y organizan un servicio público pertenecen a las llamadas normas de acción, las cuales regulan la conducta y actuación de la administración y se distinguen de las llamadas normas de relación, en las cuales se crean vínculos jurídicos entre la administración y el habitante, en este último caso, si existe una violación, se está lesionando al derecho ajeno.

De manera que el interés de los ciudadanos en hacer cumplir una norma de acción no tiene sustento jurídico ya que no está reconocido ni tutelado por el ordenamiento jurídico, es un mero interés de hecho o interés simple. El administrado únicamente tendría acción para demandar al Estado por indemnización de daños y perjuicios, fundada tal acción en el incumplimiento, de un deber jurídico a cargo del Estado, si bien esto genera un derecho subjetivo en cuanto a que el servicio le sea prestado.³³

³² Diez, Manuel. Ob. Cit, Pág. 158

³³ Diez, Manuel. Ob. Cit, Pág. 159

En cambio, el Estado, de oficio o a petición de parte, si tiene medios para obligar a que funcionen los servicios públicos que se prestan mediante concesión o los servicios públicos impropios, es decir, prestados por particulares. Dicha facultad deviene de las potestades que tiene el Estado en cuanto al control de los servicios públicos.

Una vez que el administrado utiliza los servicios públicos en funcionamiento se convierte en usuario, en lo cual aparecen dos tipos de relaciones con respecto a los servicios públicos. Por una parte nos encontramos con un tipo de relación reglamentaria y en otros contractuales, dependiendo del servicio que se trate³⁴.

Con el fin de esclarecer aun más la cuestión hay que distinguir entre servicios públicos, y servicios de carácter obligatorios o facultativos para el usuario. En lo referente al servicio público *uti universi*, la relación del usuario con el Estado es legal o reglamentaria, no es contractual, a modo de ejemplo podemos mencionar a los servicios de policía de seguridad, de defensa nacional, entre otros, lo que torna que no se establezca una relación contractual en que el usuario afectivo es cualquiera de la comunidad, o sea, el verdadero usuario es la comunidad.³⁵

En cambio, en los servicios públicos *uti singuli*, de carácter obligatorio para el usuario, el vínculo con el Estado es reglamentario, en este sentido se pueden mencionar el servicio de enseñanza primaria. En los de carácter de uso facultativos para el usuario, como son: correos, gas, electricidad, entre otros, la relación que se establece entre el usuario y el Estado que presta el servicio es contractual.

³⁴ Diez, Manuel. Ob. Cit, Pág. 163

³⁵ Diez, Manuel. Ob. Cit, Pág. 167

Con respecto a los servicios públicos prestados por concesionarios, el vínculo que se establece entre el concesionario y el usuario es similar a la que puede establecerse entre el usuario y el Estado, lo único a definir es que si se trata de un servicio de utilización obligatorio o facultativo.

En cuanto a los servicios públicos impropios la relación entre el usuario y el prestador del servicio es contractual de derecho privado³⁶.

En este sentido la apreciación de la situación jurídica del usuario es crucial a la hora de establecer una acción contra el mismo, o sea, el servicio, ya que tratándose de una relación reglamentaria o contractual de derecho público, sería admisible un recurso jerárquico, aparte de la posibilidad de entablar una demanda en lo contencioso administrativo; en cambio si se trata de una relación contractual de derecho privado, el recurso jerárquico no es procedente, siendo admisible la acción judicial ordinaria³⁷

2.9. Los Servidores Públicos: Definición, Características y Clasificación.

2.9.1. Definición de Servidor Público.

El Estado para la consecución de sus fines y por la naturaleza de éste, necesita al igual que cualquiera otra persona jurídica, la concurrencia de personas naturales, las que en este caso, se les denomina servidores públicos, y la relación entre éstos y el Estado, se origina ya sea a partir de la

³⁶ Diez, Manuel. Ob. Cit, Pág. 169

³⁷ Diez, Manuel. Ob. Cit, Pág. 170

celebración de un contrato individual de trabajo, de un acto administrativo, de nombramiento, o bien de un contrato de naturaleza civil, de una elección popular o directa o una indirecta o de segundo grado. Tales personas son seleccionadas de diferente manera, ya sea por medio de un concurso por oposición, sorteo, terna u otro mecanismo de escogitación. “Véase al efecto lo dicho por la sala de lo contencioso administrativo en sentencias del cinco de junio de mil novecientos noventa y ocho, y once de diciembre del mismo año, dictadas en juicios números 25-E-97 y 45-D-97, respectivamente”.³⁸

A los servidores públicos, se les denomina indistintamente empleados públicos, funcionarios públicos, trabajadores públicos, funcionarios municipales, trabajadores municipales; pero en el fondo se están refiriendo al grupo de personas que trabajan para el Estado, en su forma centralizada de expresión, o considerando éste de manera descentralizada, ya sea por servicios o región. En derecho administrativo y refiriéndose a los servidores públicos, crea una expresión llamada carrera administrativa, la que para referirnos con mayor claridad es necesario que se considere su fundamento constitucional y legal, artículo 218 y siguientes de la Constitución y Ley de Servicio Civil, entre otras; ésta abarca a los servidores públicos vinculados con el estado en razón de un acto administrativo, ya sea nombramiento con cargo al fondo general de la nación o a fondos especiales de instituciones específicas; ésta entonces se ve manifestada en la protección que al servidor le proporciona, pues le hace gozar plenamente de sus derechos que como tal tiene y le protege de una separación arbitraria o discrecional del cargo; porque los servidores públicos no están al servicio de una fracción política sino del Estado, buscándose así garantizar la estabilidad laboral del servidor.

³⁸ Lic. Pineda Argueta, Hugo Dagoberto, Servidores Públicos, Guión de clases numero 1, Curso administrativo tributario, Departamento de Derecho Público, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, ciclo: I -2005 Pág. 1

Tal carrera se apoya en el precepto constitucional, de que toda persona tiene derecho al trabajo y que a nadie se le puede privar de sus derechos (trabajo) sin ser oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes. Para una mejor ilustración, puede verse lo dicho por la sala de lo constitucional en los amparos 15-R-84 y 9-V-84³⁹.

2.9.2. Clasificación de los Servidores Públicos.

Para clasificarlos, es necesario recurrir a una serie de criterios, la cual en muchos casos solo es válida para fines académicos, por ejemplo se habla de servidores públicos civiles y militares, servidores públicos nacionales, municipales e institucionales, de funcionarios y empleados públicos, de servidores públicos permanentes, temporales o a plazo y eventuales, de hecho y de derecho.

Por ser los empleados públicos, el más grande grupo de servidores públicos, nos referimos a ellos con más amplitud, procurando cubrir los principales derechos de éstos, los cuales se pueden también clasificar en económicos, sociales y laborales; entre los que sobresalen el derecho a recibir su salario y demás prestaciones que de éste se derivan, derecho de descansar, licencias o permisos, ascensos, estabilidad laboral, que trae aparejada la exigencia de un juicio previo para separarlo del cargo, honras fúnebres entre otros. Por supuesto que también tiene deberes y/o prohibiciones, las cuales pueden ser generales o especiales, en atención al cargo o empleo que desempeñen, por ejemplo el de presentarse puntualmente a realizar sus labores, y el de realizarlas con esmero o

³⁹ Pineda Argueta, Ob. Cit. Pág. 1

diligencia; el no revelar ningún tipo de información que en razón de su cargo conozcan, no hacer política partidista, entre otras; ya que en el caso de no cumplir con sus deberes o prohibiciones, les es aplicable el régimen disciplinario que corresponda, en el que se puede hacer acreedor, según la gravedad de la infracción, a una sanción, la cual puede ir, desde una simple amonestación hasta la separación del cargo por despido o destitución⁴⁰.

Es también preciso hablar de los funcionarios públicos, los cuales se distinguen de los empleados, en tanto que éstos tienen poder de decisión, y actúan en representación de la institución para la cual trabaja, su capacidad de decisión procede de la Constitución o de una ley, no actúan por delegación, lo que los distingue de los empleados de alto nivel. Estos indudablemente que gozan de ciertos derechos de los cuales no participan los empleados, por ejemplo gastos de representación, honras fúnebres, entre otros. Pero a la vez, participan de la mayoría de derechos de los empleados, no así el de estabilidad, el cual les está restringido al período o plazo que la ley les señala para su ejercicio, es decir que están excluidos de la carrera administrativa. En este grupo de servidores públicos, es donde cabe la posibilidad de que se de uno de hecho o de derecho, en el segundo caso es cuando éste ha sido nombrado en respeto al ordenamiento jurídico respectivo y cumple además con los requisitos que el cargo le impone; en el primer caso, es cuando se designa a una persona para que ocupe un cargo público y este o no cumple con los requisitos que el cargo le impone, o no se respeta el ordenamiento jurídico que regula su designación, o habiéndose respetado y cumplido con los requisitos, posteriormente, éste pierde uno o

⁴⁰ Pineda Argueta, Ob. Cit. , Pág. 2

más requisitos, o la ley en base a la cual se le designó se deroga o es declarada inconstitucional⁴¹.

Es de importancia radical, el régimen disciplinario que regula a estos servidores públicos, el cual se refiere a las sanciones que en virtud del incumplimiento a deberes o irrespeto a prohibiciones, los hace acreedor a una sanción, las cuales pueden ser leves, graves o muy graves; pero que no se pueden imponer sino se sigue antes un proceso en el que se le garanticen sus derechos de defensa y de audiencia; el cual se puede seguir en sede administrativa o judicial, según sea el cargo del servidor público de quien se trate y en atención a ciertos principios como el de legalidad de la infracción y de la pena, el de proporcionalidad, publicidad y otros.⁴².

En la doctrina de los expositores del Derecho Administrativo, algunos autores sostienen que existe plena identidad entre los conceptos de "funcionario público" y de "empleado público", por lo que ambos vocablos deben considerarse como sinónimos; que tan funcionarios son los que realizan actos jurídicos como los que ejecutan actos materiales; quienes efectúan labores que requieren gran inteligencia y criterio, como quienes sólo aportan su fuerza física; y que tanto es funcionario el alcalde como el oficinista o el policía (Gastón Jéze, Maurice Hauriou)⁴³. Otros autores sí admiten y sostienen el criterio de que entre "funcionario público" y "empleado público" existe una verdadera diferencia de concepto que permite distinguirlos como dos categorías diferentes. Como afirma Rafael Bielsa, la distinción entre funcionarios y empleados públicos tiene una base jurídica y

⁴¹ Pineda Argueta, Ob. Cit. , Pág. 2

⁴² Pineda Argueta, Ob. Cit. , Pág. 3.

⁴³ Baños Pacheco, Orlando, La estabilidad laboral del servidor público en El Salvador, Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, 1 EDICION, El Salvador, 1999, Pág. 3

es al mismo tiempo tan evidente, tan fundada y tan necesaria pro su valor práctico, que es absurdo negarla.

Según expone García Oviedo, la distinción entre el funcionario y el empleado público radica en que mientras que el primero tiene siempre carácter representativo, en cuanto realiza la voluntad del Estado, el segundo puede no tenerla, a lo cual debe agregarse que el empleado hace del ejercicio de la tarea encomendada el objeto primordial de sus actividades y de su vida, su carrera. En cambio, para Miguel S. Marienhoff, la diferencia consiste en que funcionario es quien actúa en jerarquías de cierto nivel superior, en tanto que empleado, es el encuadrado en niveles jerárquicos de menor trascendencia. Y agrega que no es posible ni recomendable señalar una línea fija de separación entre el funcionario y el empleado, pues ello depende del caso concreto, del organismo administrativo de que se trate, etc.⁴⁴

Sobre este último punto, según expone Héctor Jorge Escola, las legislaciones positivas, cuando admiten expresamente el distingo, contribuyen a esclarecer una cuestión que de otro modo puede permanecer parcialmente indefinida, ya que si la oposición entre los conceptos de funcionarios y empleados públicos es clara y simple, cuando se enfrentan sus niveles más alejados -por ejemplo, un director general y un ordenanza no aparece tan manifiesta cuando se le refiere a niveles más cercanos, en los cuales el rol de unos y otros es muy semejante, creándose así una zona gris, cuya existencia hay que evitar, pues acarrea, en la práctica, dificultades de

⁴⁴ Baños Pacheco, Ob. Cit. Pág. 4

situación jurídica que suelen ser engorrosas y llegan a afectar el desempeño de los servidores públicos⁴⁵.

Después de haber citado algunas doctrinas de los Expositores del Derecho Administrativo, se afirma lo siguiente: En El Salvador, podemos llamar servidores públicos, a todas aquellas personas naturales que, en una forma por lo general permanente, prestan sus servicios al Estado, a cambio de una remuneración o salario; Dentro de ese universo de "servidores públicos" podemos perfectamente diferenciar cuatro clases o categorías, a saber: 1) altos funcionarios o funcionarios de gobierno, 2) funcionarios públicos; 3) empleados públicos y 4) trabajadores públicos⁴⁶.

Los altos funcionarios o funcionarios de gobierno, son electos por los ciudadanos como es el caso del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano y de los Miembros de los Concejos Municipales, a quienes el Art. 80 de la Constitución califica de funcionarios de elección popular; o son electos por la Asamblea Legislativa, por votación nominal y pública, como sucede con el grupo de funcionarios que menciona el Art. 131, ordinales 17º y 19º de la Constitución: los Designados a la Presidencia de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, Fiscal General de la República, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y Miembros del Concejo Nacional de la Judicatura; o son de nombramiento del Presidente de la República, como los Miembros o Viceministros de Estado y los Presidentes de las Instituciones Oficiales Autónomas; o de nombramiento

⁴⁵ Baños Pacheco, Ob. Cit. , Pág. 4

⁴⁶ Baños Pacheco, Ob. Cit. , Pág. 5

de la Corte Suprema de Justicia, como los Magistrados de Cámaras de Segunda Instancia.

Los funcionarios públicos se identifican con los funcionarios de gobierno en el sentido de que ambos tienen poder de decisión frente a los particulares y constituyen o concurren a constituir y a expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se orienta a la realización de un fin público, lo cual los inviste de cierto carácter representativo. Algunos de ellos gozan de fuero constitucional, en el sentido de que para ser juzgados por los delitos oficiales que comentan, se necesita previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay lugar a formación de causa. Es el caso de los Gobernadores, Jueces de Primera Instancia y de Paz. Art. 235 Cn. Pero se diferencian de los funcionarios de gobierno en varios aspectos: en primer lugar, por la forma de su designación, que es una consecuencia de su nivel jerárquico; en segundo lugar, por actuar en una esfera de competencia más reducida; en tercer lugar, por la naturaleza de sus funciones; en cuarto lugar, porque dependiendo de la organización administrativa de las distintas oficinas públicas, existe toda una gama de funcionarios, toda una escala jerárquica de distintos funcionarios. Efectivamente, si pensamos en el Órgano Ejecutivo, encontramos que un Ministro de Estado es nombrado directamente por el Presidente de la República, mientras que un Director General es nombrado por el Órgano Ejecutivo en el Ramo correspondiente, lo que se conoce comúnmente como acuerdo Ministerial; si pensamos en el Órgano Judicial por ejemplo, encontramos que un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, es electo por la Asamblea Legislativa, mientras que un Juez de lo Civil es nombrado por la Corte Suprema de Justicia, etc. En

cuanto a su esfera de competencia, es obvio que tiene más atribuciones un Ministro de Estado que un Director General un Magistrado que un Juez.⁴⁷

En lo referente a la naturaleza de sus funciones, los Funcionarios de Gobierno o altos funcionarios presentan un matiz político, en oposición a la de los funcionarios públicos, en las que predomina su carácter técnico. Finalmente, hemos mencionado que entre éstos existen escalas jerárquicas, por ejemplo, el Jefe de Departamento está subordinado al Director General, y éste está subordinado al Ministro.

Los empleados públicos constituyen el grueso de los servidores públicos. Ya hemos expuesto que el funcionario público tiene siempre carácter representativo, en cuanto forma o realiza la voluntad del Estado; en cambio, el empleado público no la tiene; y que el funcionario tiene poder de decisión frente a los particulares, mientras que el empleado es un mero ejecutor de órdenes o instrucciones. También hemos mencionado que el funcionario actúa en un nivel jerárquico superior, mientras que el empleado se encuentra en un nivel inferior, de menor trascendencia.

Asimismo, en tanto el funcionario asume su cargo en forma ocasional, durante un período determinado, el empleado hace del ejercicio de su trabajo, del desempeño de sus funciones, el objeto principal de sus actividades, convirtiéndolas en una verdadera profesión, esto es, en una verdadera carrera administrativa, que va desde su ingreso a la administración hasta su retiro por vejez; y en ese aspecto, podemos agregar otro elemento diferenciador: para ingresar al servicio civil y pertenecer a la carrera administrativa, se requiere al empleado someterse a las pruebas de

⁴⁷ Baños Pacheco, Ob. Cit. , Pág. 6

idoneidad, exámenes o concursos, pasar un período de prueba de tres meses, entre otros requisitos, requisitos que no se exigen al funcionario. Desde luego, con el transcurso del tiempo, el empleado va ascendiendo niveles jerárquicos, hasta llegar a cargos cuyas características son tan semejantes a las de los funcionarios, que se vuelve difícil trazar una línea divisoria entre ambas categorías. Por lo tanto no es posible ni recomendable hacer un listado de cargos para ubicarlos en la categoría de funcionario o de empleado, sino que en cada caso concreto, de acuerdo a las atribuciones y funciones de cada uno podrá calificarse su naturaleza⁴⁸.

2.9.3 Los Derechos, Deberes, Obligaciones y Prohibiciones de los Servidores Públicos.

Los Derechos son valores fundamentales que tiene toda persona, que le pertenecen desde el momento del embarazo o concepción y le acompañan durante toda su vida, en todo momento y lugar donde se encuentre”⁴⁹. Los derechos en su conjunto son valores que todo ser humano posee, sin distinción de sexo, edad, raza, nacionalidad, origen social, posición económica, forma de pensar o por otra causa; también son facultades que tiene toda persona y que le permite vivir en libertad, en condiciones de igualdad con los demás seres humanos y vivir con dignidad.⁵⁰

En nuestra opinión: podemos decir que los derechos son valores fundamentales y facultades legales que poseen todas las personas, por su naturaleza de ser humana, pero que necesitan ser incorporados a las leyes de un país para que gocen de una efectiva protección.

⁴⁸ Baños Pacheco, Ob. Cit. , Pág. 7

⁴⁹ Cabanellas de Torres, Guillermo: *Diccionario Jurídico Elemental*, Undécima Edición, Buenos Aires, Editorial Heliasta S.L.R., 1993, Pág. 36

⁵⁰ Navas, Mario E. Derechos Humanos de El Salvador, UCA editores, año 2007, Pág. 3.

En cuanto a los deberes de los servidores públicos podemos indicar que es la relación de obligaciones establecidas para los servidores públicos y particulares que ejerzan funciones públicas, encaminadas al efectivo cumplimiento de la función pública⁵¹. Para nosotros los deberes son el conjunto de tareas y funciones del cargo que el trabajador está obligado a cumplir.

En cuanto a las obligaciones es el Estado, hecho o condición, de estar en deuda con otro por un servicio o favor especial recibido; un deber, contrato, promesa o cualquier otro requisito social, moral o legal que obliga a la persona a hacer o a evitar un cierto curso de acción; el sentimiento de estar en deuda con otro⁵², son asimismo las relaciones jurídicas que se establecen entre dos personas por medio de cualquier tipo de contrato⁵³

Y en cuanto a las prohibiciones constituye la descripción que de manera negativa realiza el legislador de los comportamientos exigibles a los servidores públicos.⁵⁴

2.9.4 La Eficacia Administrativa como Medida Normativa.

En cuanto a esta teoría, llamada la del comportamiento organizacional, para el logro de la eficiencia en el rol de la PRG. Partiendo que el comportamiento organizacional tiene un campo de aplicación en la administración de la jurisdicción y el impacto que tienen los individuos, los

⁵¹ PACHÓN LUCAS, Carlos, “Diccionario de la Administración Pública Colombiana”, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Primera Edición, 1999

⁵² <http://wrvpolitica.wordpress.com/definiciones/>

⁵³ <http://www.guerrero.gob.mx/?P=readart&ArtOrder=ReadArt&Article=301>

⁵⁴

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/SiiD/docs/ProcedimientosYFormatos/FORMATOS/2210113FT230.doc>

grupos y la estructura sobre su organización, de lo que es importante tomar en cuenta la eficiencia en la PRG, en cuanto al desempeño de sus funciones administrativas, y es que el autor James D. F Stoner y Edward Freeman, define la eficiencia como: “Hacer correctamente las cosas, es por ello que el administrador eficiente es aquel que logra los resultados que se propone, además éstos logran minimizar el costo de los recursos con que obtienen sus metas y lo obtienen de manera eficiente”

Toda organización debe considerar la eficiencia de manera simultanea, la eficacia es una medida normativa para alcanzar resultados; la eficiencia es una medida normativa para la utilización de recursos, en ese proceso la eficiencia se preocupa para utilizar medios, métodos y procedimientos más adecuados y debidamente planeado y organizados para asegurar un óptimo empleo de los recursos, disponibles. Sin embargo existen unas variables implicadas que conducen a obtener la eficacia administrativa, tales como: cualidades de organización humana, nivel de confianza e interés, motivación, lealtad, desempeño y capacidad de la organización para comunicarse con claridad interactuando efectivamente y tomando decisiones adecuadas.

CAPITULO III

LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

3.1. Objeto, Atribuciones y Funciones de la Procuraduría General de la República en la Administración de Justicia.

La Procuraduría General de la República tiene como objeto fundamental velar por la defensa de la familia, de las personas e intereses de los menores, incapaces y adultos mayores; conceder asistencia legal y atención psicosocial de carácter preventivo; representar judicial y extrajudicialmente a las personas en defensa de la libertad individual y de los derechos laborales; representar judicial y extrajudicialmente a las personas, especialmente de escasos recursos económicos, en materias de Familia y de derechos reales y personales⁵⁵, velar por el cumplimiento y la eficaz aplicación de la Ley, el acceso a la justicia en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos y la protección y defensa de los derechos de las personas adultas, menores, indigentes e incapaces, así mismo facilitando el acceso a una pronta y cumplida justicia en materia de resolución de conflictos menores, a través de la Mediación y Conciliación, contribuyendo de esta forma a la paz social.

La Procuraduría General de la República constituye la organización humana y física que tiene por mandato constitucional entre otras atribuciones tal como lo menciona el artículo 12 de la ley de la PGR, velar por la defensa de la familia, la mujer, los menores, discapacitados y adultos mayores, brindándoles asistencia legal y representación judicial en defensa de sus

⁵⁵ Ley Orgánica de La Procuraduría General de La República, artículos 1, 2,3.

derechos; como son la libertad individual, trabajo, familia y patrimoniales; así como la asistencia psicológica y social de carácter preventivo. Para el logro de tal mandato, la Institución está estructurada en tres niveles: Dirección, Coordinación y Operación, los que actuando armónicamente producen las acciones de servicio contenidas en los programas y proyectos ejecutados por el nivel operativo, siguiendo los lineamientos estratégicos de la dirección y la oportuna intervención de ajuste de la coordinación.

La organización establecida para la ejecución de las actividades está constituida por equipos interdisciplinarios que conforman las unidades para la defensa de la familia y el menor, los derechos del trabajador, los derechos reales y personales y la libertad individual. Acompañan la efectiva realización de dichas tareas en forma permanente, la unidad de mediación y la unidad preventiva psicosocial. Todas cuentan con el apoyo técnico y logístico de equipos denominados unidades administrativas, responsables de la gestión del desarrollo organizacional, finanzas, adquisiciones y contratos, recursos humanos, comunicaciones, informática, desarrollo de la infraestructura y control de los bienes institucionales.

Las unidades que físicamente se ubican en las catorce cabeceras departamentales y en los municipios de Santa Tecla, San Marcos, Soyapango, Apopa y Metapán, se denominan genéricamente procuradurías auxiliares. La Oficina Central es la sede del nivel directivo superior y la coordinación nacional. No está de más señalar que la PGR es una institución con vocación de servicio, particularmente de los sectores más vulnerables de la población y que para el cumplimiento de su mandato requiere de más recursos tecnológicos y humanos.

3.2. Valores institucionales

Según el informe anual de actividades correspondiente al año 2008, la PGR tiene como valores primordiales:

ÈTICA: Desempeño de labores con apego a los valores institucionales.

RESPONSABILIDAD: el compromiso como servidor público de la PGR, es cumplir con las obligaciones a tiempo y con calidad.

HUMANISMO: la convicción es proporcionar al cliente un servicio digno.

PROFESIONALISMO: La calidad del servicio se basa en la capacidad y especialización, apoyándose en una capacitación constante.

CONFIDENCIALIDAD: Mantener la discreción en cuanto a la información y documentación que el cliente suministra.

SOLIDARIDAD DEL TRABAJO EN EQUIPO: El servicio de calidad es un compromiso de todos para su consecución, la coordinación y el trabajo en equipo constituyen nuestra fortaleza.

POLITICA DE CALIDAD: Satisfacer las necesidades de los clientes o usuarios, en la atención de Servicios de Mediación, Legales y Preventivo Psicosocial, de forma gratuita y descentralizada, con calidez, calidad y confidencialidad, en cumplimiento de los valores institucionales y la competencia de nuestro personal, lo cual compromete a la mejora continua, a la capacitación constante, al fortalecimiento de los procesos de calidad y a la

provisión del servicio legal en el ámbito nacional, con el fin de asegurar a la Sociedad Salvadoreña el acceso a la Justicia.

3.3. Conceptualización y Naturaleza de la Procuración y de la Procuraduría General de la República.

La procuración como figura procesal desde sus inicios ha venido ligada con el ejercicio de la Abogacía en el sentido que etimológicamente tienen razón o conexión la funcionalidad de dichos conceptos, así se tiene como Procuración: “acción de atención de negocios ajenos, para hacer actos de representación en nombre de otros”, ello es el concepto doctrinario de lo que es la procuración, en cambio en la Normativa Nacional quien ha tenido en forma especial definirlo es el Código de Procedimientos Civiles cuando habla de la representación de los sujetos del proceso por medio de la procuración, es por ello que la nueva Ley Orgánica de la PGR inciso primero, está como equivalencia el término procuraduría y procurador que se refieren a la Procuraduría General de la República para el tenor de esa ley basado en el Art. 5, y que su naturaleza se la establece el Art.2 de la misma; así como su misión en el Art.3 de la expresada Ley .

3.4. Agentes del Procurador General de la República.

Los Agentes del Procurador, son representantes de éste y tendrán como atribución cumplir las obligaciones que les confieren la presente y otras leyes y aquellas actuaciones judiciales y extrajudiciales que expresamente les delegue la Autoridad Superior, para el cumplimiento de sus atribuciones.

Son Agentes del Procurador:

1. El Asistente Técnico del Procurador General;
2. El Coordinador Nacional de Unidad de Atención al Usuario;
3. El Procurador Auxiliar;
4. El Coordinador Local de Unidad de Atención al Usuario;
5. El Procurador de Familia;
6. El Procurador de Trabajo;
7. El Defensor Público;
8. El Procurador de Menores, y
9. El Agente Auxiliar

Para ejercer los cargos contemplados en los literales anteriores, serán requisitos indispensables: ser Abogado de la República en ejercicio de su profesión, salvadoreño, del estado seglar y de capacidad y moralidad notorias. Con excepción del Coordinador Nacional de la Unidad Preventiva Psicosocial, que forma parte del literal b), el cual deberá tener la profesión de Psicólogo.⁵⁶

Es Asistente Técnico del Procurador el Agente del mismo, que le provee apoyo inmediato a la gestión técnica de la auditoría superior.

Es Coordinador Nacional de Unidad de Atención al Usuario, el Agente del Procurador que tiene como función la coordinación nacional de una de las Unidades: Defensa de la Familia y el Menor; de la Defensa de los Derechos del Trabajador; de Derechos Reales y Personales; de Defensoría Pública, y de Atención Psicosocial.

Es Coordinador local de Unidad de Atención al Usuario el referido en el inciso tercero del Art. 20 de la presente ley.

⁵⁶ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículo 42

Es Procurador Auxiliar, el Agente del Procurador cuyas funciones están definidas en el artículo 40 de la mencionada ley.

Es Procurador de Familia, el Agente del Procurador que estando adscrito a un Tribunal de Familia, tiene como función velar por el interés de la familia, de los menores, incapaces y los adultos mayores y que además actúa en representación de la parte demandada en los casos previstos por la ley.

Es Procurador de Trabajo, el Agente del Procurador que tiene la función de representar extrajudicial y judicialmente al trabajador o a las asociaciones conformadas por estos mismos, en defensa de sus derechos laborales.

Es Defensor Público, el Agente del Procurador que tiene la función de ejercer la defensa técnica de la libertad individual de los menores y de los adultos, a quienes se les atribuya el cometimiento de una infracción penal.

Es Procurador de Menores, el Agente del Procurador que tiene la función de velar por la eficiente aplicación de las normas de protección al menor y por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Constitución, en la Convención sobre los Derechos del Niño y demás leyes de protección al menor.

Es Agente Auxiliar, el Representante del Procurador a quien éste le delega el cumplimiento de determinadas actuaciones judiciales

3.5. Organización y División Institucional de la Procuraduría General de la República en el Contexto desde la Óptica Constitucional y la Ley Secundaria.

3.5.1. Niveles de organización.

Para dar cumplimiento a las atribuciones establecidas, la Procuraduría General de la República presidida por el titular, está organizada en tres

niveles jerárquicos, que son: Nivel de Dirección, Nivel de Coordinación y Nivel Operativo.

3.5.2. Titular de la Entidad

El Procurador General de La República, electo por votación de la Asamblea Legislativa, es la máxima autoridad de la Institución, y por ley el Representante Legal.

3.5.3. Nivel de Dirección Superior

Tienen por función, facilitar y proponer al Titular para su aprobación las políticas y directrices encaminadas a volver más eficiente la prestación de los servicios que brinda la PGR. Este se encuentra integrado por la Procuradora General Adjunta, tres Procuradores Adjuntos adscritos a los Despachos: Familia y el Menor, Mediación y Adopción; Defensoría Pública y Atención Preventiva Psicosocial; Defensa de los Derechos del Trabajador y Derechos Reales y Personales; y por último, la Secretaría General y la Coordinación General Administrativa. Asimismo se incluyen en este nivel de dirección, las unidades de Auditoría Interna y Calidad Institucional.

3.5.4. Nivel de Coordinación

Este nivel está formado por los Coordinadores Nacionales de las Unidades de Atención al Usuario y los Coordinadores de las Unidades de Apoyo Institucional; los primeros tienen la función de coordinar, estandarizar y supervisar que los procedimientos del área de su competencia se realicen con la calidad técnica requerida y en el tiempo establecido, y los Coordinadores de las Unidades de Apoyo Institucional, se encargan de

brindar soporte con los recursos necesarios a las Unidades operativas de atención al cliente y a las Procuradurías Auxiliares.

3.5.5. Nivel Operativo

El personal encargado de proporcionar los servicios legales y psicosociales en las 17 Procuradurías Auxiliares distribuidas en todo el país, se encuentra integrado por las siguientes Unidades de Atención al Usuario: Defensa de la Familia y el Menor; Defensa de la Libertad Individual, Defensa de los Derechos Reales y Personales, Defensa de los Derechos del Trabajador; Unidad Preventiva Psicosocial; Unidad de Mediación y Fondos Ajenos en Custodia; también en este nivel se incorporan las Oficinas especializadas: Centro de Práctica Jurídica y Oficina para las Adopciones.

Los Coordinadores Nacionales velan por la calidad técnica de los servicios prestados por medio de auditorías legales in situ, mientras que los Procuradores Auxiliares se constituyen en supervisores del proceso de entrega de los servicios al usuario ciudadano, brindado por los Equipos de Proceso dirigidos por los (as) Líderes de Equipo, denominados Coordinadores Locales.

En apoyo a las dependencias operativas se encuentran las Unidades de Apoyo Institucional, las que constituyen un conjunto de servicios compartidos por las Procuradurías Auxiliares, como son las unidades de Recursos Humanos; Informática; Compras y Contrataciones; Logística; infraestructura y Bienes Institucionales.

La Dirección Superior, recibe soporte técnico de las unidades de Integración Organizacional y Planeación Estratégica, Comunicaciones, y la Unidad Financiera Institucional.

El Titular cuenta con la Unidad de Asistencia Técnica bajo la conducción de la Procuradora General Adjunta y la Unidad de Calidad Institucional que administra el Sistema de Calidad ISO 9001:2000.

3.6. Estructura Orgánica de la Procuraduría General de la República.

La Procuraduría es una parte institucional del estado denominado Ministerio Público y que el Estado crea como institución protectora de la familia pero desde una visión de derecho social en cambio las dos restantes que constituyen dicho Ministerio, es decir el Procurador Para la Defensa de los Derechos Humanos cuya misión y visión es de derecho público, garante del debido proceso y del cumplimiento de garantías de los derechos fundamentales de las personas, y en cambio la Fiscalía General de la República su objeto es el cumplimiento de la ley y su dirección de investigación del delito en el proceso penal. La Procuraduría para su funcionamiento está dividida en dependencias:

3.6.1. Unidad de Defensa de La Familia y el Menor.

Por mandato constitucional corresponde al Procurador General de la República “Velar Por la Defensa de La Familia y de las Personas e Intereses de los Menores y Demás Incapaces”. Tal atribución es desarrollada a través

de la Unidad de Defensa de La Familia y el Menor, en las diecisiete Procuradurías Auxiliares a nivel nacional y se fundamenta en los principios rectores del Derecho de Familia: La unidad de la familia, la igualdad de derechos de los hijos, la protección integral de los menores y demás incapaces, de los adultos mayores y de la madre o el padre cuando uno u otro fuere el único responsable del hogar.

- a) Alimentos:** Mediante esta pretensión la Unidad de Familia proporciona asistencia legal, con la finalidad que los usuarios (as) logren satisfacer las necesidades básicas de los (as) alimentarios (as) en proporción a la capacidad económica de quién esté obligado a darlos y el grado de necesidad de quien los pide.
- b) Establecimiento de Paternidad:** A través de esta pretensión, se busca establecer la filiación entre padres e hijos(as) y en consecuencia hacer efectivos los derechos y obligaciones que se derivan de tal filiación.
- c) Impugnación de Paternidad:** Con lo que se pretende desplazar una filiación que no responde a la realidad biológica y establecer la verdadera filiación, logrando así que los hijos/as puedan ejercitar todos los derechos de la relación paterna y materna filial.
- d) Establecimiento subsidiario de Estado Familiar de Hijo y Establecimiento subsidiario de Defunción:** Se brinda la asistencia con el objeto de inscribir o asentar la correspondiente Partida de Nacimiento de la persona interesada o de defunción en su caso, esto cuando no se encuentra asentada por omisión o porque en su oportunidad se inscribió pero los correspondientes registros se destruyeron con posterioridad.

- e)** Diligencias de Rectificación de Partidas: Esta pretensión es con el fin de subsanar errores u omisiones que se cometieron al momento de la inscripción de la respectiva partida entre las cuales tenemos: Rectificación de Partida de Nacimiento, Rectificación de Partida de Defunción, Rectificación de Partida de Matrimonio, Rectificación de Partida de Divorcio y Rectificación de Partida de Unión no Matrimonial.
- f)** Adecuación de Nombre: La asistencia legal va orientada precisamente a la adecuación del nombre de los usuarios si así lo desean, de conformidad a la Ley del Nombre de la Persona Natural; entre las cuales tenemos: adecuación del nombre por extensión al hijo(a) menor de edad, adecuación del nombre por extensión al hijo(a) mayor de edad, adecuación del nombre por extensión a la cónyuge.
- g)** Identidad Personal: La Unidad de Familia mediante esta asistencia legal busca establecer jurídicamente el hecho que una persona es conocida o fue conocida en su vida social, laboral, familiar o en su círculo de amistades con una diversidad de nombres los cuales corresponden e identifican a una misma persona; se puede realizar identidad de persona viva e identidad de persona fallecida.
- h)** Opinión para la Salida del país de un(a) menor: Los(as) Procuradores/as Auxiliares como representantes del Procurador General de la República, emiten opinión sobre la salida del país de niños, niñas y adolescentes, cuando a uno o a ambos padres se les ignora su paradero y necesitan salir del país en compañía de un familiar o tercero.
- i)** Cuidado Personal y Régimen de Comunicación: Se proporciona asistencia a las personas, para que los hijos procreados convivan con el

padre o madre que les garantice el normal desarrollo de su personalidad, manteniendo las relaciones afectivas y trato personal con el padre o madre con quien no conviva.

- j)** Protección a la Vivienda Familiar: La Unidad de Familia mediante la asistencia que brinda contribuye al ejercicio del derecho a la Protección Familiar, que tienen los miembros de la familia al cumplirse los requisitos y exigencias que la Ley señala.

- k)** Declaratoria de Incapacidad y Nombramiento de Tutor: Se proporciona asistencia legal cuando ocurren las siguientes causas: Incapacidad mental crónica e incurable y en caso del sordo que no puede darse a entender de manera indudable.

- l)** Violencia Intrafamiliar: Se proporciona asistencia legal y psicosocial a las personas que están inmersas dentro de una dinámica de violencia intrafamiliar

- m)** Declaratoria de Existencia de Unión no Matrimonial: Se contribuye a garantizar a el/la conviviente el goce de derechos que la Ley confiere al establecer una relación de pareja sin haber contraído matrimonio.

- n)** Escritura de Donación: Se brinda asistencia notarial a los ciudadanos cuando el Donante transfiere un bien inmueble al donatario, con el objeto de garantizar en algunas ocasiones, el derecho a la vivienda familiar y en otros casos, como un simple deseo de su voluntad de transferir al donatario otros bienes.

- o) Pérdida o Suspensión de Autoridad Parental:** La Unidad de Familia concede asistencia legal con el objeto de promover la pérdida o suspensión de la Autoridad Parental del padre y /o la madre, sobre sus hijos menores de edad o declarados incapaces, siempre que concurren las causas legales establecidas.
- p) Ejecución de la Sentencia:** Se concede asistencia legal con el objeto de obtener el cumplimiento efectivo de la obligación establecida mediante una resolución judicial.
- q) Modificación de Sentencia:** En este caso, se concede asistencia legal con el fin de promover el proceso cuando las circunstancias que fundamentaron el fallo, han cambiado sustancialmente.
- r) Matrimonio:** La Unidad de Familia brinda asistencia a las personas interesadas en contraer matrimonio, a fin de que establezcan una plena y permanente comunidad de vida.
- s) Divorcios:** La asistencia legal se brinda en forma excepcional con el objeto de promover judicialmente, la disolución del vínculo matrimonial, cuando la unión ocasiona un verdadero perjuicio al interior de la familia.

3.6.2 Unidad de Defensoría Pública.

Esta es la Unidad encargada de dar cumplimiento al mandato constitucional de brindar asistencia técnica legal a toda persona a quien se le impute el cometimiento de un hecho delictivo, sea esta persona mayor o

menor de edad, que enfrente un juicio penal, del nuevo o antiguo proceso, juicios disciplinarios de la Policía Nacional Civil, juicios del Tribunal de Carrera Docente, Juicios de Instrucción Militar, o que se encuentre en la etapa de cumplimiento de una pena, medida de seguridad o de internamiento, sin distinción de nacionalidad, sexo, religión o condición económica; sujetándose a las normas internas de administración y aseguramiento de la calidad en la prestación del servicio a nuestros clientes.

Objetivos de la Defensoría Pública.: Utilización de mecanismos alternativos para la resolución de los casos con énfasis en las primeras audiencias; cobertura en la asistencia a las audiencias; coordinación entre la defensa material y técnica y calidad en el servicio de acuerdo a la percepción del interesado o usuario.

La creación de la figura de Defensor Especializado, que ejerce sus funciones en los Tribunales Especializados, bajo la Ley Contra el Crimen Organizado y de Realización Compleja, es una nueva forma de cumplimiento del Mandato Constitucional de Defensa de la Libertad Individual, encarando así los retos planteados por una nueva realidad criminal, que necesita una nueva forma de defensa técnica a la altura de las circunstancias.

3.6.3. Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador

La Unidad promueve diferentes tipos de juicios entre los que se mencionan:

- a)** Juicios Ordinarios Individuales de Trabajo contra empleadores públicos y privados;

- b)** Contenciosos Administrativos;
- c)** Civiles de destitución o despido con base en la Ley de la Garantía de Audiencia para los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa;
- d)** Procesos de Amparo;
- e)** Diligencias de nulidad de despidos y destitución en Tribunal de Servicio Civil;
- f)** Diligencias sancionatorias ante Comisión de Servicio Civil;
- g)** Procesos de la Junta de la Carrera Docente, y
- h)** Procesos de Nulidad de Despido con base en la Ley de la Carrera Administrativa Municipal.

Además realiza intervención al asesorar en arreglos conciliatorios, celebrados en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, propiciando conciliaciones administrativas en cada una de las Procuradurías Auxiliares.

Durante el desarrollo de los procesos legales y administrativos, brinda asesoría a trabajadores/as y testigos/as, asimismo asesora y capacita en materia laboral a líderes de asociaciones y organizaciones sindicales.

3.6.4. Unidad de Derechos Reales y Personales.

Corresponde a la Unidad de Derechos Reales y Personales, proporcionar asistencia legal y administrativa de carácter legal, a personas de escasos recursos económicos que lo soliciten, principalmente en las áreas: Civil, Mercantil, Inquilinato, Tránsito, Notariado y otras:

- a)** Asesoría Jurídica: Es proporcionada por el receptor de la Unidad, o por cualquier otro miembro integrante de la misma. La Asesoría consiste en

orientar a los clientes sobre el tipo de asistencia que brinda la Unidad; así como informar y requerir al usuario acerca de los requisitos de forma y legales exigidos por los procesos y la ley para satisfacer su solicitud.

- b) Judiciales:** Este servicio es brindado a través de Agentes Auxiliares (Abogados) y consiste principalmente en proporcionar asistencia legal relacionada directamente con procesos judiciales o diligencias de jurisdicción voluntaria, que se tramitarán por vía judicial. Entre las principales diligencias tenemos: Aceptaciones de herencia; nombramiento de curadores de herencia yacente; títulos supletorios y títulos municipales; además lo relacionado con las servidumbres de tránsito, deslindes, inquilinato, reclamación de daños por accidentes de tránsito, representación en juicios ejecutivos mercantiles y civiles, también los agentes auxiliares realizan otras gestiones que consideren pertinentes previo a iniciar un proceso judicial.
- c) Notariales:** Este servicio es brindado a través de Notarios y consiste principalmente en proporcionar asistencia legal relacionada directamente con diligencias notariales. Las principales demandas en este servicio las tenemos en los siguientes actos o contratos: Donaciones, testamentos, cancelaciones de hipotecas, compraventas, poderes, cesión de derechos hereditarios.
- d) Administrativo:** Este servicio es brindado a través de Auxiliares Jurídicos (Estudiantes, Egresados o Licenciados en Ciencias Jurídicas). Consiste principalmente en proporcionar asistencia legal de carácter administrativo, cuyo fin principal es evitar que un conflicto o desavenencia llegue a los tribunales. La demanda en este servicio la satisfacemos por medio de: Diligencias conciliatorias, gestiones administrativas y otros actos administrativos.

- e) **Diligencias conciliatorias:** Estas diligencias nos permiten resolver amigablemente conflictos resultantes entre dos o más personas. Las conciliaciones más comunes suceden por: herencias, servidumbres, deslindes, deudas, alquileres, posesiones materiales de inmuebles, caída de aguas lluvias, entre otros.

- f) **Gestiones Administrativas:** Cuando el problema de un usuario es con una Institución Pública o Privada, en la cual no le extienden un documento o tiene inconvenientes con la prestación de un servicio, se realizan a través de auxiliares jurídicos las gestiones necesarias a fin de obtener la documentación o información que necesiten, ejemplo: se brinda ayuda a los trabajadores a gestionar pensiones en el Instituto Nacional de Empleados Públicos (INPEP), Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), documentos en Alcaldías Municipales, servicios públicos en Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), Centro Nacional de Registros (CNR), Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO), Fondo Social para la Vivienda (FSV) y otras.

- g) **Otros Actos Administrativos:** Los Auxiliares Jurídicos ante la solicitud de los usuarios elaboran oficios dirigidos a diferentes instituciones públicas o privadas, solicitando la extensión de un documento o la prestación de un servicio, los cuales son llevados directamente por los solicitantes a la Sección del Notariado de la Corte Suprema de Justicia.

3.6.5. Unidad Preventiva Psicosocial.

- a. Procesos implementados: Asesoría preventiva psicosocial, impartido a adolescentes y adultos en diferentes instituciones educativas, a fin de promover la educación en familia y autogestión de la misma.
- b. Proceso de atención psicológica preventiva: tiene como propósito realizar tratamiento preventivo para lograr la recuperación psicológica de las personas, grupos familiares y parejas en conflictos y en las secuelas derivadas de la violencia intrafamiliar y abuso sexual, procurando la integración y salud mental de la familia.
- c. Proceso de dictamen psicológico y social: consiste en brindar apoyo a las Unidades de Defensoría Pública y de Derechos Reales y Personales, con dictámenes técnicos que sirvan de soporte en los procesos legales que se tramitan en los diferentes tribunales.

3.6.6. Unidad De Mediación

La Unidad de Mediación, tiene como propósito contribuir a la convivencia pacífica a través de los servicios de mediación. La Coordinación Nacional de Mediación, está impulsando un proceso de fortalecimiento institucional que posibilite la sostenibilidad del servicio, La mediación es un proceso voluntario, en el cual una tercera persona (mediador/a), facilita la comunicación y la negociación para que las personas puedan poner de manifiesto sus verdaderas necesidades e intereses y así elijan la solución más adecuada a sus conflictos.

La naturaleza de los conflictos que se atienden es familiar, patrimonial, vecinal, comunitaria y de consumo.

El servicio de Mediación se brinda en las 17 Procuradurías Auxiliares, 2 Servicios Móviles y 3 Centros Mixtos de Mediación, en Ahuachapán, Cojutepeque y San Salvador, estos últimos funcionan en colaboración con las Alcaldías.

3.6.7. Oficina Para Las Adopciones.

Es la oficina administrativa conformada por la Procuraduría General de la República y el Instituto Salvadoreño de Atención a la Niñez y Adolescencia (ISNA), constituida como la Autoridad Central de las Adopciones en El Salvador, a la cual corresponde la calificación sobre la idoneidad de las familias nacionales y extranjeras que solicitan adopción de menores; asimismo, promueve procesos y diligencias de jurisdicción voluntaria, ante los jueces y autoridades competentes, interponiendo en su caso recursos con el fin de proteger al menor para proporcionarle una familia que garantice su desarrollo íntegro, a través de medidas de protección ajustadas a las leyes locales y convenios internacionales, asegurando el bienestar e interés superior del menor.

3.6.8 Centro de Práctica Jurídica

Tiene como función el registro y la aplicación del Reglamento de la Práctica Jurídica de la Institución. Esta oficina lleva el registro y control de los estudiantes de la carrera de Ciencias Jurídicas que realizan su Práctica

Jurídica en las distintas Procuradurías Auxiliares del país, en materia Penal, Laboral, de Familia y Civil, en las Unidades de Atención al Usuario; asimismo verifica y da seguimiento al cumplimiento de los estudiantes que realizan sus horas sociales en las diferentes unidades de la Institución.

CAPITULO IV

ANALISIS DE LAS ATRIBUCIONES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS AGENTES AUXILIARES DESDE LA OPTICA CONSTITUCIONAL Y LEY ORGANICA.

En lo referente al aspecto jurídico la Constitución de la República se determina como el soporte legal necesario en donde se levantan las estructuras de la referida institución jurídica y dentro de la escala jerárquica de las fuentes del derecho, siendo esta la fase primaria de toda ley, los Tratados y por último las leyes Secundarias.

4.1 Atribuciones del Procurador General de la República en la Regulación Constitucional.

El Procurador General de la República desde la óptica de la normativa primaria, en su artículo 194 establece cuatro atribuciones principales atribuciones:

- 1- Velar por la Defensa de la Familia y de las personas e intereses de los menores y demás incapaces;
- 2- Dar asistencia Legal a las personas de escasos recursos económicos y representarlas judicialmente en la defensa de su libertad individual y de sus derechos laborales.
- 3- Nombrar, remover, conceder licencias y aceptar renunciaciones a los Procuradores Auxiliares de todos los Tribunales de la República,

Procuradores de Trabajo y a los demás funcionarios y empleados de su dependencia;

- 4- Ejercer las demás atribuciones que establezca la Ley.

De esas atribuciones se puede decir que las básicas de su naturaleza como Institución son las dos primeras en razón que la Procuraduría surge ante la necesidad de la numerosa población de escasos recursos en que los procedimientos judiciales le exigen procuración obligatoria en atención al principio de igualdad procesal entre los sujetos de un proceso y es por ello la razón de ser la Procuraduría General de la República, también tiene como pilar fundamental la protección a la familia y en ello incluye tanto a la familia extensiva como nuclear, los menores que carecen de tutor, así como a los incapaces que expresamente señala el Código de Familia.

La segunda es dar asistencia legal a las personas que lo soliciten independientemente la calidad de demandados o demandantes que carecen de recursos económicos para hacer valer sus derechos fundamentales.

4.2. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Esta ley secundaria tiene por objeto desarrollar las atribuciones que la Constitución confiere al Procurador General de la República, así como establecer la organización de la Procuraduría General de la República, para el cumplimiento de aquellas, así como las obligaciones derivadas de los Tratados Internacionales ratificados por El Salvador en materia de su competencia.

El artículo doce de la ley Orgánica de la PGR establece las atribuciones del Procurador, entre las cuales encontramos: Velar por la defensa de la familia y de las personas e intereses de los menores y demás incapaces, dar asistencia legal a las personas de escasos recursos económicos, y representarlas judicialmente en la defensa de su libertad individual y de sus derechos laborales, representar judicial y extrajudicialmente a las personas que soliciten los servicios de la Procuraduría General, cuando la ley lo requiera. Establece además dicha ley que debe velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las relaciones de familia y fomentar su integración.

La Ley Orgánica establece que la Procuraduría General de República puede celebrar y autorizar matrimonios, también la filiación adoptiva. Igualmente la facultad de representar legalmente a los menores y a los adultos incapaces, de conformidad a la normativa de familia. Así mismo con facultades para fijar administrativamente la cuota alimenticia en aquellos casos en que las partes no lograren un acuerdo o no compareciere la alimentante obligada, de igual forma, con base a los estudios socioeconómicos y pruebas pertinentes, la procuraduría puede aumentar o disminuir el monto de la cuota alimenticia y el cese de la obligación de dar alimentos por parte de la alimentante. Además brinda atención psicológica y social a las personas que, como resultado de la evaluación correspondiente necesiten lograr su estabilidad personal y emocional las condiciones psicológicas del grupo familiar. Se menciona en este mismo sentido que a través de la ley se crea y ejecutan programas preventivos de carácter psicosocial.

En el artículo quince y siguientes se establece la difusión de la información de la Misión de la Procuraduría, nacional e internacionalmente y así como también la divulgación del Derecho Internacional y demás leyes secundarias

afines a la misión de esta institución. Es atribución de los coordinadores de las diversas unidades: planificar, organizar, dirigir, controlar y coordinar la prestación de los servicios, así como también nombrar, remover, conceder licencias y aceptar renunciaciones a todos los funcionarios y empleados de la Procuraduría y crear Procuradurías Auxiliares en el territorio nacional, sobre la base de las necesidades del servicio.

El capítulo V, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se refiere a la emisión de los instructivos y demás instrumentos normativos necesarios para la aplicación de la Ley y del Reglamento de la misma, para el funcionamiento de la Procuraduría. En el ejercicio de sus atribuciones el Procurador, y sus Agentes, no pueden ser impedidos ni coartados por ningún funcionario o autoridad pública o privada y son auxiliados por el organismo de seguridad pública cuando lo soliciten.

Para el cumplimiento de sus atribuciones y de conformidad a lo establecido en la ley para el funcionamiento de la PGR, el Procurador delega sus actuaciones y su representación, las cuales se ejercen con las cualidades y características que señala el artículo 7 de la Ley, en los funcionarios y empleados de la Procuraduría. El nivel de coordinación estará integrado por los Coordinadores Nacionales de las Unidades de Atención al Usuario y por los Coordinadores de las Unidades de Apoyo Institucional, quienes serán nombrados por el Procurador, tienen como función coordinar y facilitar, en sus correspondientes esferas de actuación, la prestación de los servicios de la Procuraduría. Corresponde a los Coordinadores Nacionales de las Unidades de Atención al Usuario, la función de diseñar y supervisar la planificación de la provisión de los servicios legales del nivel operativo de la respectiva unidad y en su conjunto integrarán el comité técnico, que tiene

como finalidad emitir recomendaciones en función de apoyo al Procurador en la toma de decisiones.

De manera específica el artículo 64 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General establece que la queja originada en la tramitación de expedientes o en la atención al usuario, será interpuesta, en forma verbal o escrita, ante un receptor de queja quien será asignado para tal efecto, documentándolo y enviándolo para ser resuelto de inmediato por el coordinador local de la unidad respectiva, trasladando posteriormente lo resuelto a la Unidad de Calidad Institucional.

Los servicios que proporciona la Procuraduría son gratuitos, por lo que ningún funcionario o empleado podrá recibir honorarios, emolumentos, dádivas o retribuciones de cualquier naturaleza por los servicios brindados en razón de su cargo, según lo dispone el artículo 55 de la ley Orgánica de la Procuraduría.

4.3. Ley de Servicio Civil, Regulación de los Derechos y Deberes

La norma legal que desarrolla ampliamente los derechos y deberes de los servidores públicos es la Ley de Servicio Civil, aprobada el 24 de Noviembre de 1961 por decreto de ley número 507 y que consta de 78 artículos que contiene la Organización Administrativa, Régimen Disciplinario y el Procedimiento, considerados como aspectos principales del sistema de Servicio Civil que regula la relación del Estado y el ente autónomo; con sus funcionarios y empleados, garantes a la protección de éstos y la eficiencia de la Administración Pública.

El capítulo II de la Ley de Servicio Civil se refiere a los derechos, deberes y prohibiciones de los empleados públicos o municipales; en ese acápite no tomamos en cuenta las prohibiciones y no por que sean menos importantes que los derechos y deberes, sino por que no conllevan en su cometido por referencia de la ley, la actividad jurisdiccional revestida en los derechos y deberes en los cuales la inobservancia de tales derechos y deberes si dá lugar a la función jurisdiccional.⁵⁷

4.4. Derechos de los Funcionarios y Empleados Públicos

Los derechos reconocidos en la Ley de Servicio Civil, garantizan el correcto funcionamiento del sistema, en que los servidores públicos se advierten protegidos, evitando señalar normas que impongan o limiten por causas ajenas al servicio público, o condiciones discriminatorias en la permanencia en el empleo. Por ello se denota de la lectura de los derechos, que la ley de Servicio Civil otorga taxativamente en los 11 literales del Art. 29 que su inclusión en la ley responde exclusivamente a la necesidad de elevar a la categoría de norma jurídica, preceptos que con anterioridad la moral y la ética imponían.

La relación bilateral entre el Estado con sus funcionarios y empleados crea derechos y deberes recíprocos, como tales, surge la necesidad de legalizarlos y así dotarlos de la coercibilidad inherente a toda norma jurídica. tenemos el Art. 29, los funcionarios y empleados comprendidos en la carrera administrativa y protegidos por esta ley, gozarán de los derechos siguientes: literal a- De permanencia en el cargo o empleo; en consecuencia, no podrán ser destituidos, despedidos, suspendidos, permutados, trasladados, o

⁵⁷ Baños Pacheco, Orlando, La estabilidad laboral del servidor público en El Salvador, Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, 1 EDICION, El Salvador, 1999

rebajado de categoría sino en los casos y con los requisitos que establezca esta ley.

La estabilidad libra al servidor público de despidos o destituciones injustificados lo que al contrario significa que le equivaldría tener estabilidad relativa. La diferencia estriba en las posibilidades que tienen los servidores públicos comprendidos en la carrera administrativa de poder recurrir en caso de violación de sus derechos, a los organismos competentes establecidos en la ley para exigir coactivamente su cumplimiento.

Tanto es así que para poder separar de su cargo a un funcionario o empleado, es necesario demandarlo en juicio sumario ante la comisión de servicio civil respectiva y solo podrá ser separado del cargo cuando se le halla probado que ha cometido infracción a la ley faltando a los deberes y obligaciones que ella le impone y mediante sentencia ejecutoriada, pronunciada en su contra de destitución o despido, si se violara el procedimiento habrá nulidad en la destitución o despido de conformidad al artículo 61.⁵⁸

Según el artículo 31 de la ley de Servicio Civil son obligaciones de los funcionarios, empleados públicos o municipales las siguientes entre otras:

- a. Guardar la reserva y discreción necesarias de los asuntos de que tenga conocimiento por razón de su cargo o empleo, aún después de haber cesado el desempeño de ellos. El incumplimiento de esta obligación, amerita para el servidor público, la aplicación de dos tipos de sanciones: despido, y si las circunstancias lo ameritan, se le aplica la destitución. Esto en razón de que los servidores públicos, guarden secreto de todos los asuntos referentes al cargo, para el criterio jurisdiccional, el servidor

⁵⁸ Ibidem, Pág. 14

no debe revelar o divulgar aquellos asuntos que pueden causar perjuicio al Estado.

- b. Rechazar dádivas, promesas o recompensas que se les ofrezcan como retribución aún cuando sea a título de pronto despacho. El no observar este deber denota una conducta corrupta del servidor público, opuesto a la conducta proba que debe observar, por esta razón, el legislador quiso sancionarlos con la sanción de máximo grado como es la destitución.⁵⁹
- c. Respetar con dignidad a sus superiores jerárquicos, obedecer sus órdenes en asuntos de trabajo y observar seriedad en el desempeño de sus cargos. La gravedad de esta falta disciplinaria la va a dirimir el organismo competente, el primero de estos deberes que es el respeto a los superiores jerárquicos, denota la conducta personal, decorosa del servidor público; el segundo deber se refiere a la obediencia jerárquica, según el criterio jurisdiccional, dará lugar a despido o destitución.
- d. Atender al público en forma esmerada y guardarle la consideración debida en las relaciones que tuviere con él, por razón de su cargo o empleo. El no cumplir con lo señalado anteriormente, da lugar a la sanción disciplinaria de la suspensión sin goce de sueldo, Art. 45⁶⁰.
- e. Conducir con la debida corrección en las relaciones con sus compañeros de trabajo, y con sus subalternos. Esto nos indica, que los servidores públicos deben observar en sus relaciones interpersonales en el centro de trabajo, la postura o conducta correcta, lo que significa que caso contrario se impondrá, la sanción señalada en el Art. 45 de la ley.
- f. Excusarse ó declararse impedido para actuar en los casos determinados por la ley;

⁵⁹ Ibidem, Pág. 20

⁶⁰ Ibidem, Pág. 21

El despido y la destitución, proceden por faltas graves a las normativas establecidas expresamente en la ley antes citada, aplicables a los servidores públicos, en el desempeño de sus cargos; y el efecto inmediato que acarrea su imposición, pero bajo previa resolución del organismo competente, lo cual implica cesar definitivamente la relación laboral entre el servidor y el estado. El Art. 53 de la Ley de Servicio Civil señala causales para imponer esta sanción; así tenemos: Incumplimiento reiterado ó grave de los deberes comprendidos en las letras a y b del Art. 31. Hacerse acreedor a una tercera suspensión en el término de un año; desempeñar empleos de carácter privado, no obstante habersele negado el permiso, a que se refiere la letra "e" de la mencionada normativa civil.

En el Art. 32 de la Ley de Servicio Civil, se estipulan las prohibiciones estrictas a los funcionarios y empleados públicos, como desempeñar empleo de carácter privado que fueren incompatibles con el cargo, empleo público o municipal; ya sea por coincidir las horas de trabajo, u otra circunstancia; cuando no existiese incompatibilidad en ambos cargos, el interesado pedirá autorización a la respectiva comisión de servicio civil, antes de aceptar el cargo. Falta notoria de idoneidad manifestada, en el desempeño del cargo o empleo. La comprendida en el inciso segundo del Art. 48. A esta causal de despido, se refiere la circunstancia de que si la suspensión, durase más de tres meses dará lugar al despido, si después de este término se pronunciase acto de sobreseimiento o sentencia absolutoria firme, el funcionario o empleado tendrá derecho hacer tomado en cuenta para ocupar cualquier cargo vacante, que sea de igual clase al que desempeñaba; todo a juicio de la comisión⁶¹.

⁶¹ Ibidem, Pág. 22

Los deberes comprendidos en las letras “a” y “b” del Art. 31 se refieren: a asistir con puntualidad a su trabajo en las audiencias señaladas, y dedicarse a él durante las horas que correspondan, según las leyes y reglamentos respectivos, desempeñar con diligencia y probidad las obligaciones inherentes a su cargo o empleo.

El artículo 54 de la Ley de Servicio Civil, establece las causales de destitución; en el literal “f”: ser condenado en sentencia ejecutoriada por delito cometido en el ejercicio de sus funciones, o que lleve consigo la pena de destitución; y prevalecerse de su cargo para hacer política eleccionaria, durante los procesos electorales; declararse en huelga ó abandonar el empleo o cargo. Estas causales se caracterizan, en atención a su gravedad, constituyendo infracciones más graves que las correspondientes a las causales de despido; en atención a su efecto mediato, el servidor público destituido para poder reingresar a la carrera administrativa, debe ser rehabilitado por el Tribunal de Servicio Civil, a través de una diligencia sumaria⁶².

Según el artículo 18 las causales de destitución comprenden:

- a. Faltar gravemente a los deberes comprendidos, en los literales “c” hasta la “i” del Art. 31.
- b. Infringir las prohibiciones contenidas en el Art. 32, excepto la contenida en la letra “e”.
- c. Ejecutar actos graves de inmoralidad, en la oficina dentro de su trabajo, o fuera de ella, cuando se encontrare en el ejercicio de sus funciones.

⁶² Ibidem, Pág. 23

- d. Ingerir bebidas embriagantes, o usar drogas enervantes en el lugar de trabajo, o presentarse al desempeño de su cargo, o empleo en estado de ebriedad, o bajo las influencias de dichas drogas.
- e. Causar maliciosamente daños materiales en los edificios, máquinas y demás equipo de oficina, o ejecutar actos que pongan directamente en grave peligro, al personal de la misma.
- f. Ser condenado en sentencia ejecutoriada por delito cometido en el ejercicio de sus funciones, o que lleve consigo la pena de destitución.
- g. Abandono del cargo ó empleo, que se presumirá cuando el funcionario o empleado faltare por más de ocho días consecutivos, sin causa justificada al desempeño de sus obligaciones⁶³

4.5. El Reglamento Interno de Trabajo de la Procuraduría General de la República.

El Reglamento Interno de Trabajo de la Procuraduría General de la República, entró en vigor, a partir del treinta y uno de diciembre de dos mil, posterior a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, promulgada por Decreto Legislativo número 212, publicado en el Diario Oficial número 241, Tomo 349 de 2 de diciembre de 2000. Por mandato establecido en el Artículo 74 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de regular mediante un Reglamento Interno de Trabajo, los derechos, obligaciones, trámites y acciones disciplinarias de la Administración a los funcionarios y empleados de la institución, el cual deberá ser emitido por el Procurador General de la República, de

⁶³ Ibidem, Pág. 24

conformidad a la atribución referida en el Ordinal 27 del Artículo 2 de la precitada Ley Orgánica⁶⁴.

Debido a la necesidad de dar cumplimiento a lo referido en el romano II y de propiciar la comprensión y plena transparencia de los derechos y obligaciones de la administración y de los empleados y funcionarios en el contexto de la relación laboral respectiva, ya sea de subordinación o de cualquier índole. Tiene como objetivo este precepto legal principalmente armonizar las relaciones entre los diferentes niveles de dirección y coordinación con los empleados de la Procuraduría General de la República.

Este reglamento establece en el capítulo II y III los derechos y obligaciones a los servidores públicos de la Procuraduría General de la República. Se funda asimismo en principios que tienden al mejoramiento de las condiciones de vida de los empleados, tomando como base la Constitución de la República, la Ley de Servicio Civil, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos y demás normativas legales relacionadas con la legislación laboral salvadoreña y el enfoque estratégico Institucional fundamentado en la Visión, Misión, Valores y el Sistema de Calidad.

Dicho reglamento establece el horario de trabajo de la jornada ordinaria es de 8:00 a.m. a 1:00 p.m., y de 1:40 p.m. a 4:00 p.m. de lunes a viernes. No obstante lo anterior, en aquellas labores que por su propia naturaleza y por razones del servicio pueden desempeñarse en horas diferentes a las indicadas. El horario de trabajo del empleado se le hará saber antes que comience a prestar sus servicios. Toda modificación posterior al horario de

⁶⁴ Sánchez Trejo, Ob. Cit, Pág. 65

trabajo, de conformidad a las necesidades del servicio, se hará de común acuerdo con el personal.⁶⁵

En aquellos casos particulares en que la prestación del servicio requiera que el personal desempeñe sus labores en horas diferentes a las indicadas en su horario normal de trabajo, se hace de común acuerdo entre éste y su inmediato superior. Cuando el empleado por razones del servicio, extienda la prestación de su jornada más allá del horario ordinario o en días de asueto y descanso recibirá como prestación tiempo compensatorio equivalente a lo laborado de manera extraordinaria. En el caso de los Defensores Públicos, el horario de prestación del servicio se fracciona de la siguiente manera: de 8:00 de la mañana a 4:00 de la tarde, y de 4:00 de la tarde a 9:00 p.m. del mismo día; los defensores que laboren de 4:00 de la tarde a 9:00 p.m. tendrán derecho a tiempo compensatorio por las horas que laboren. El Coordinador local de la Unidad de Defensoría Pública conciliará el goce de tal tiempo compensatorio⁶⁶.

4.6. Ley de Ética Gubernamental.

4.6.1. La Ética Pública, un Instrumento de la Modernización Administrativa.

La gestión pública no sólo implica conocimientos, sino también técnicas o habilidades y valores. Si cambian los conocimientos, también hoy cambiarán las técnicas o instrumentos utilizables en ella y la formación requerida a los profesionales de la gestión pública; y los valores a su vez cambiarán y harán hincapié en algunos puntos relevantes.

⁶⁵ Ibidem, Pág. 66

⁶⁶ Ibidem, Pág. 67

El nuevo modelo y cultura postburocrática pretenden, más que cumplir meramente las normas, alcanzar resultados cumpliendo misiones, tareas y objetivos; y para ello, además del importante papel que tiene la motivación y el clima laboral en el sector público, aparece la ética pública como un principio y un valor en alza, para lograr comportamientos deseables de forma voluntaria e interiorizada por el deber ser y por una filosofía de servicio a la ciudadanía.

Además de lo anterior, la ética pública constituye un instrumento de la modernización administrativa. La ética pública no es un tema novedoso, sino permanente, que hoy aparece reforzada como una lucha contra la corrupción.

Las personas que trabajan en una organización, la caracterizan y condicionan ciertamente, siendo esenciales los valores de éstas y dentro de ellos su concepción de la ética pública, y por tanto también condicionarán los éxitos y fracasos de las políticas, de las estrategias y de los procesos de modernización administrativa.

Por último, la estrategia de la cultura puede comportar el cambio más duro, puesto que se trata de un cambio que sólo el ciudadano puede hacer. En una sociedad que desdeña a los funcionarios por considerarlos burócratas holgazanes y egoístas, resulta difícil (no imposible, pero sí difícil) crear una cultura de corte empresarial, centrada en el cliente y dedicada a la consecución de resultados.

La ética pública es la señal identificadora de la función pública, que se caracteriza por el servicio público, o más gratificante, por el servicio al público, que son dos manifestaciones de la misma disposición general en la medida en que se orienta a la consecución del bien común.

Las conductas éticas aunque son diferentes de las jurídicas, se complementan y están dirigidas hacia los seres humanos. La ética pública o el sector público, será una manifestación de la ética en general, y es fundamental por lo anterior en el proceso de cambio de cultura administrativa y de motivación de los empleados públicos.

4.6.2. El Contenido de la ética Pública.

La ética de los empleados públicos trata de clarificar postconvencionalmente el bien interno de trabajar como empleado público, lo que justifica de su profesión (por ejemplo, servir con objetividad los intereses generales) y definir las normas de conducta, valores y hábitos que deben regir su actividad para conseguir legitimar socialmente su trabajo y permitirles sentir el orgullo de de realizar una labor esencial para su país.

La ética en la Administración como campo de estudio científico especializado, requiere de científicos sociales que se especialicen en la investigación, la publicación de artículos y libros que se dediquen al tema, otorgándole un marco teórico, una estrategia de investigación depurada para el análisis, y su difusión en eventos de capacitación, sean parte del currículo de las universidades en la preparación de empleados públicos; acciones estas y otras que refuercen la necesidad de inculcar una ética profesional en los empleados públicos.

En la Administración Pública, habría al menos tres perspectivas de la ética pública: a) su consideración como actividad social que persigue un bien público; b) su aspecto organizativo, habida cuenta que una organización, es un grupo humano compuesto por personas especialistas que trabajan juntos en una tarea común, y c) una cultura organizacional o sólido grupo de

creencias sobre las que se orienta la política y acciones; porque las organizaciones son comunidades morales que interactúan y desarrollan relaciones humanas y resulta esencial en este grupo humano las buenas relaciones de cooperación entre quienes trabajan en ella y los ciudadanos.

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

En todos los países existe una “infraestructura ética”, que implica factores formales e informales, en función de su cultura política, historia y de su contexto y de los cuales se pueden citar como más relevantes, los siguientes: a) el apoyo y el compromiso político; b) el marco legal existente; c) los mecanismos de formación y de socialización de los empleados públicos; d) los códigos de conducta aprobados; e) la existencia o no de mecanismos de imputación y de responsabilidad efectivos; f) el liderazgo adecuado; g) las condiciones de trabajo y el clima laboral de los empleados públicos; h) la existencia de una sociedad civil activa y vigilante; i) unos sistemas de control interno y externo de la gestión pública, coordinados y eficaces.

Como causas actuales que favorecen la corrupción pública, podrían citarse entre otras las siguientes: a) la anomia o falta de valores; b) la mayor fragmentación y diversidad de intereses sociales; c) el poder de los expertos; d) el individualismo y el egoísmo; e) el consumismo; f) la falta de control y de transparencia de las nuevas tecnologías; g) la mayor externalización de

servicios en el sector público y h) la desmoralización y las bajas retribuciones del sector público.

La Ley de Ética Gubernamental de reciente creación, que entró en vigencia el día uno de julio de dos mil seis, previa publicación en el Diario Oficial, tiene por objeto normar y promover el desempeño ético en la función pública; salvaguardar el patrimonio del Estado, prevenir, detectar y sancionar la corrupción de los servidores públicos que utilicen los cargos o empleos para enriquecerse ilícitamente o cometer otros actos de corrupción.

La vocación del Servidor Público nace en la convicción de que existe un Estado constituido democráticamente que rige la vida social de sus ciudadanos, titulares de Derechos Fundamentales reconocidos y respetados; así como también de obligaciones orientadas bajo el principio de igualdad y justicia.

Los Servidores Públicos impulsados por su vocación buscan acciones que permitan dar vida y credibilidad a las responsabilidades propias de las actividades de Administración del Estado, fundamentadas en Principios como la supremacía del interés público, la transparencia, la justicia, la igualdad, para lograr la eficiencia y la eficacia del servicio.

Ámbito de Aplicación: esta Ley se aplica a todos los servidores públicos, permanentes o temporales, remunerados o ad-honorem, que ejerzan su cargo por elección, nombramiento o contrato emanado de la autoridad competente, que presten servicio en cualquier entidad estatal o municipal, dentro o fuera del territorio de la República. El ejercicio de toda profesión, actividad empresarial, arte o industria es compatible con el servicio público.

Las únicas incompatibilidades son las establecidas específicamente en la Constitución y las leyes.

Lo novedoso de dicha ley es que establece los principios por los que debe regirse la actuación de los empleados y servidores públicos, entre los cuales encontramos en el artículo 4 y siguientes:

- a. Supremacía del interés público: el cual se refiere a actuar tomando en consideración que el interés público está siempre sobre el interés privado.
- b. Probidad: actuar con honradez, integridad, rectitud, respeto y sobriedad.
- c. No Discriminación: atender a las personas que demandan o solicitan servicios públicos, sin discriminar por motivos de nacionalidad, raza, sexo, religión, ideología política, posición social o económica.
- d. Imparcialidad: actuar con objetividad y sin designio anticipado en favor o en contra de alguien, que permite juzgar o proceder con rectitud.
- e. Justicia: cumplir las funciones del cargo, otorgando al público, a los superiores y a los subordinados equidad en sus actuaciones.
- f. Disciplina: observar estrictamente el cumplimiento de las normas administrativas, respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, atendiendo con responsabilidad y cortesía las peticiones, demandas, quejas y reclamos del público o compañeros de trabajo y superiores así como contestarlas y resolverlas en forma pronta y oportuna.
- g. Legalidad: conocer y actuar con respeto a la Constitución, la ley y el derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

4.6.3. Transparencia y Ética Institucional.

Las instituciones con vocación de servicio que conforman el Estado Democrático Salvadoreño constantemente realizan acciones que permiten dar vida y credibilidad a las responsabilidades propias en la actividad de administración, las cuales se encuentran fundamentadas en la supremacía del interés público, en la transparencia, la igualdad y la justicia social.

Por ello nace en El Salvador la Ley de Ética Gubernamental, con el objetivo de promover el desempeño ético en la función pública, salvaguardar el patrimonio del Estado y combatir la corrupción en el servicio público. En tal sentido, la Procuraduría General de la República asume su compromiso de dar vida a la estructura administrativa que coadyuve al Tribunal de Ética Gubernamental, promoviendo, difundiendo y capacitando a los servidores públicos sobre la normativa. Durante septiembre de 2007 se llevó a cabo la elección y posterior juramentación de los representantes de los empleados y empleadas de la PGR para conformar la Comisión de Ética Institucional.

El grado de profesionalidad del servicio civil es la variable más importante para la reducción de la corrupción en un sistema político y administrativo. La presencia de influencia político-partidista a todos los niveles de la Administración es síntoma de corrupción generalizada, es preciso tener una burocracia independiente y neutral, la burocracia profesional debe cubrir la inmensa mayoría de los puestos de la Administración.

El modelo politizado tiene como peligro el abuso de las mayorías, el desprecio a las minorías y la tendencia del abuso de poder, el desprecio a los procedimientos y la rotación excesiva de los directivos.

El modelo profesional puede dar lugar a excesos burocráticos, pueden ser insensibles a las mayorías obtenidas en las urnas, pueden generar un cierto inmovilismo.

La defensa de una función directiva profesional debe ser compatible con unos directivos que, al tiempo que respetan procedimientos y mantienen imparcialidad, sean capaces de generar procesos de debate en los que todos los afectados puedan intervenir.

El directivo debe ser capaz de definir los valores esenciales y democráticos de su organización debe buscar el apoyo de los agentes críticos fundamentales para conseguir que la organización pueda cumplir su misión con eficacia.

Si existe un régimen político democrático, una cultura cívica, una clase política responsable, una cierta igualdad económica, una cultura corporativa adecuada en la unidad correspondiente y un servicio civil profesional, tendremos una administración ética y una generalizada ausencia de corrupción.

Para cumplir con el objetivo de cómo evitar el mal gobierno y la mala administración, no podemos confiar en la voluntad o inteligencia de todos los empleados públicos para deliberar éticamente y hacer buenas elecciones.

El hecho de ser empleado público no garantiza poseer una ética superior al resto de los mortales.

Debemos permitir al gobierno controlar a los gobernados e inmediatamente después debemos obligarle a controlarse a sí mismo.

CAPITULO V

**APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL INSTITUCIONAL EN
LOS PROCEDIMIENTOS LEGALES DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

5.1. Los sistemas de Control internos y Externos

Los sistemas de controles jurídicos y no jurídicos y las actitudes y comportamientos sociales y políticos son muros de contención que constituyen la infraestructura ética.

5.1.1 Definición de Control Interno.

Un proceso realizado por el consejo de directores, administradores y otro personal de una entidad, diseñado para proporcionar seguridad razonable mirando el cumplimiento de los objetivos en las siguientes categorías:

1. Efectividad y eficiencia de las operaciones.
2. Confiabilidad de la información financiera.
3. Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.

Al ser un proceso realizado por las personas, el grado de eficiencia y eficacia, dependerá de cómo las personas, pongan en funcionamiento los procedimientos de control establecidos para el sistema.

La ética de cada uno de los individuos en el ejercicio de sus responsabilidades permitirá el nivel de desempeño de los controles

específicos en el mismo nivel en que se apliquen los principios de la ética, es decir, a una alta observancia de la ética en el cumplimiento de las funciones, un alto nivel de desempeño de los controles y a un menor nivel de observancia de la conducta ética en las funciones, un menor nivel de desempeño de los controles. Esto nos permite concluir que los niveles de riesgos de control en la organización estarán relacionados más a la conducta ética de las personas en los procesos que a un adecuado diseño de los controles del sistema.

5.1.2 Mecanismos de control internos.

- INSPECTORES, INTERVENTORES Y CONTRALORES
- CONTROLES BUROCRÁTICOS
- REPRESENTATIVIDAD DE LA BUROCRACIA
- ACTUACIÓN SINDICAL. La actuación responsable de los sindicatos en la defensa y promoción de los servicios públicos y no en la pura labor reivindicativa desconectada de la mejora del servicio.
- PROCEDIMIENTOS DE ALERTA. Los procedimientos de alerta en caso de corrupción, fraude, abuso o despilfarro que faciliten la denuncia a los funcionarios que descubran tales hechos.
- SISTEMA DE GESTIÓN DE PERSONAL. Un eficaz sistema de gestión de personal mediante la limpieza de los procesos selectivos, control de los nombramientos, establecimiento de sistemas de sanción

5.1.3 Mecanismos de Control Externos

- CONTROL PARLAMENTARIO.

- CONTROL JUDICIAL. el control judicial sobre las actividades penalmente sancionables especialmente en lo contencioso-administrativo

MARCO LEGAL EFICAZ.

- NORMAS JURÍDICAS CLARAS.
- PROCEDIMIENTOS PARA LA DETECCIÓN, INVESTIGACIÓN Y CONDENA DE FUNCIONARIOS CORRUPTOS.
- EVITAR LA HIPERREGULACIÓN.
- DERECHO CONSTRUIDO DEMOCRÁTICAMENTE.
- APOYO POLÍTICO.
- EMISIÓN DE MENSAJES ANTICORRUPCIÓN.
- FINANCIACIÓN TRANSPARENTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.
- PROMOCIÓN DE PERSONAS CON ANTECEDENTES DE HONESTIDAD.
- PROGRAMAS DE FORMACIÓN EN ÉTICA.
- INVESTIGACIÓN RÁPIDA Y RIGUROSA ANTE DENUNCIA DE ACTUACIÓN ILÍCITA.

Sistemas de Control Internos y Externos Coordinados

Externos

CONTROL PARLAMENTARIO MEDIANTE:

- CUESTIÓN DE CONFIANZA
- MOCIÓN DE CESURA
- INTERPELACIONES
- SOLICITUD DE INFORMES A LA ADMINISTRACIÓN
- COMPARECENCIAS

- COMISIONES DE INVESTIGACIÓN Y ESPECIALES

La mera presencia de los instrumentos de control no evita la corrupción si a los mismos no se les insufla una real voluntad de vigilancia o si usan como meros artefactos de lucha política, los datos, indicadores, informes, comparecencias deben ser usados con voluntad constructiva y no para destruir al contrario. Su objetivo es la vigilancia de actuaciones incorrectas y el aprendizaje, no la utilización mediática para después olvidar las enseñanzas que se derivan de ellos. A partir de su utilización combinada y de las medidas de actualización y mejora del control y los procesos de trabajo en la administración se observará como se cierran vías a la actuación corrupta o fraudulenta en el ámbito público.

Del escrutinio y transparencia que proyectan deben surgir constantes programas de mejora de la actuación pública, no meros ejercicios de linchamiento esporádicos

1. Las normas éticas aplicables al servicio público deben ser claras y públicas.
2. Las normas éticas deben incorporarse al marco jurídico.
3. Quienes ocupan un puesto público deben poderse beneficiar de consejos en materia de ética.
4. los políticos deben implicarse el reforzamiento de los comportamientos éticos de los empleados públicos.
5. Los procesos de toma decisión deben ser transparentes y estar sometidos a control.
6. Deben existir líneas claras en materia de relaciones entre el sector público y el privado.
7. Los gestores deben promover un comportamiento ético en sus unidades

8. Las políticas, los procedimientos y las prácticas de gestión deben favorecer un comportamiento ético.
9. Las condiciones de empleo público y el sistema de gestión de recursos humanos deben favorecer un comportamiento ético.
10. Los mecanismos adecuados de rendición de cuentas deben estar insertos en la estructura del servicio público.
11. Un sistema apropiado de procesos y sanciones debe existir para los supuestos de comportamiento adecuado.

5.1.4 Los Controles de la Comunidad sobre la ética en la Administración Pública.

Varios son los modelos ensayados en los países de la región para lograr el monitoreo permanente por parte de la ciudadanía sobre el desempeño de las funciones del Estado, entre ellas tenemos: creación de órganos de control paralelos a aquellos contemplados en las constituciones de cada uno de los países; constitución de órganos en la estructura del Estado que desagreguen la capacidad de éste de procesar las demandas de la población en cuanto al goce de sus derechos constitucionales formación de contralorías ciudadanas y asociación de integrantes de la sociedad civil para el seguimiento del desempeño de áreas específicas del Estado.

5.1.4.1. Las Controles Ciudadanos.

Desde fuera de la administración pública, son los clientes o los beneficiarios de los servicios del Estado, los que deben, de forma imperante, el monitorear la ética en el desempeño de la gestión. La participación es el

conjunto de herramientas que facilita la intervención de los ciudadanos y ciudadanas en la organización de la administración pública, sin ser parte de las estructuras burocráticas. Es decir que el que el participante no se vuelve funcionario, ni tampoco un colaborador o interesado en obtener algún beneficio. La participación ciudadana apoya la implantación de los principios de transparencia y honestidad y la disminución de la discrecionalidad de las autoridades y funcionarias y funcionarios públicos; por ende, desalienta la corrupción. De esta manera, la participación es un medio para el desarrollo social, económico y humano. La vigilancia ciudadana es aquella actividad en que las personas están pendientes de las actuaciones y del cumplimiento de las responsabilidades de funcionarios, funcionarias y autoridades a cargo de la gestión pública, así como de los procesos implantados por ellos mismos. En este contexto, el control social es:

Un derecho y un deber de las personas para intervenir en el seguimiento y monitoreo de la administración pública, a fin de que se cumplan los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, seriedad, cumplimiento y calidad, con el objeto de evitar actos de corrupción. Esta actividad permite generar un proceso de control de la administración pública desde la sociedad civil, aumenta su capacidad para intervenir en el Estado. La rendición de cuentas se halla estrechamente vinculada con estos procesos, es decir, el justificar, explicar, señalar y aclarar las decisiones tomadas de las actuaciones de autoridades y funcionarios públicos.

5.1.4.2 Atribuciones de los Controles Ciudadanos.

Informar a los órganos de control del Estado sobre las actuaciones, hechos y omisiones de aquellas funcionarias y funcionarios públicos que configuren posibles delitos, contravenciones, irregularidades,

incumplimientos o faltas en materia de contratación pública y en general, en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos.

Vigilar procesos, planeación, presupuestación y ejecución del gasto público, conocer los planes asignados, metas fiscales y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos desde el momento de su iniciación. Vigilar que los procesos de contratación se realicen de acuerdo con las normas legales vigentes.

Evaluar la calidad técnica de obras y servicios en cuanto a sus impactos en la calidad de vida de los usuarios. Solicitar información o documentos a interventores, supervisores, funcionarios ejecutores, autoridades contratantes y a aquellas que tuvieran alguna vinculación con el caso, acerca del cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos objeto del mismo.

Estar presentes en el proceso que corresponda antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, proyecto contrato objeto de control.

5.1.4.3 Obligaciones de los Controles Ciudadanos.

Informar sobre sus actividades por escrito a los órganos de control del Estado, medios de comunicación, organizaciones sociales y otros.

Utilizar su acreditación (si es que así se haya instrumentado) para los fines que se haya creado. No participar en actividades políticas y partidistas ni usar la información obtenida con fines político-electorales.

Cumplir objetiva, imparcial y transparentemente las funciones de vigilancia y control social de la gestión pública.

5.2 Los Mecanismos que Viabilicen la Implementación de la ética en las Actividades de las Organizaciones.

Este se constituye en un momento importante, debido a que se trata de llegar de la base filosófica a la materialización de un modelo que de alguna manera garantice a las organizaciones y sobre todo a los beneficiarios de la administración pública o la población en general, que de una forma razonable, las actividades en la administración pública se cumplan apegadas a principios de ética y moral. Existiendo dos perspectivas. Una, relacionada a los controles que pueden ser implementados por la ciudadanía para el monitoreo de la ética en la administración pública; y otra, para la implantación de procedimientos de control en cada una de las entidades que forman parte del Estado.

No se puede desconocer que las actuaciones de los individuos en convivencia en sociedad están condicionadas por muchos factores, que para aquellos con el pleno uso de sus facultades y en condiciones ambientales normales, es la voluntad que rige la observancia o no de una conducta apegada a la ética de la comunidad. Pero, qué sucede cuando esas condiciones son alteradas por factores que afectan esa capacidad de decisión y ese ambiente de normalidad. Es allí en que para lograr una mejor apreciación de la conducta ética, debe tomarse en cuenta las denominadas “limitaciones” que afectan a la conducta ética.

Debemos considerar que 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 de carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y

libertad de ser humano. En este proceso están involucrados los ciudadanos individualmente, y, también, las organizaciones e instituciones del Estado, las entidades económicas y empresariales, las organizaciones y asociaciones civiles, las actividades profesionales y la opinión pública. Es decir, que en la ética de la administración pública tenemos que ver todos.

5.3 El Código de Ética

El Código de Ética debe constituirse en el compendio del comportamiento esperado, que es la expectativa de la entidad pública en la que laboramos o de la comunidad en la que vivimos o en los gremios profesionales en los que participamos o en general, la expectativa o lo que esperan de nuestro comportamiento positivo, en cualquier medio en el que estemos involucrados.

Los gremios profesionales son los que más se han preocupado de elaborar y emitir sus códigos de ética, por ejemplo en los casos de los médicos, contadores, ingenieros, maestros, entre otros. No existe una norma que señale los aspectos que debe contener un Código de Ética y si es que podemos hacer una comparación entre varios códigos de ética, podremos apreciar que existen diferencias muy importantes entre ellos. Sin embargo, un factor que debería estar siempre presente, será la precisión de los valores corporativos y el comportamiento esperado del personal. Es indispensable que se deba explicar cada una de las formulaciones del Código de Ética (que puede asimilarse como un manual de comportamiento). Entonces, la primera labor a realizar, será la definir explícitamente cuales son los valores que deben guiar la conducta de los servidores o los principios que guían el juicio sobre lo que es bueno y correcto en la actuación profesional. Aquí se

manifiesta un primer dilema: ¿es necesario definirlos para todos los empleados de la entidad o cada unidad administrativa debería elaborar los suyos? la definición a nivel general tiene como aspecto positivo fijar unos criterios comunes y explicitar una preocupación por la necesaria coordinación de todas las unidades en torno a principios generales. Toda la administración moderna debe guiarse por un cuerpo de principios que rijan la relación entre los funcionarios públicos entre los cuales tenemos los siguientes:

- Neutralidad
- Integridad
- Objetividad
- Rendición de Cuentas
- Sinceridad
- Honestidad
- Liderazgo

Luego se deberán formular las normas específicas de conducta que, como ejemplo, se mencionan algunas a continuación:

- Buen Crédito Moral
- Lealtad y Colaboración
- Discreción
- Conducta
- Honor
- Idoneidad
- Obediencia
- Equidad y Justicia
- Veracidad
- Probidad

- Prudencia
- Sinceridad
- Virtudes Morales
- Integridad
- Legalidad
- Rendición de Cuentas
- Declaración Patrimonial Juramentada
- Uso de Información
- Aceptación de Obsequios

El Código de Ética deberá ser evaluado por la administración de forma prudente, en cuanto a su aplicabilidad, su observancia, conocimiento general y difusión, posibilidades de mejora y, sobre todo, evaluar la objetividad con la que se ha formulado.

5.4 Limitaciones a la Implementación de los Controles.

Existen factores que afectan a la efectividad y eficacia del funcionamiento de los controles tales como :

- Mal diseño de los controles
- Estilo gerencial que no toma en cuenta la importancia de los controles,
- Actitud de la administración a violentar los controles
- Disfunciones del sistema
- Voluntad de una o varias Personas para causar perjuicio a la organización
- Relación costo-beneficio en el análisis de la implementación de controles

Ningún sistema de control puede garantizar a un 100% que las operaciones administrativas, técnicas, financieras y de otra naturaleza, cumplan con los requisitos de la entidad, pues el control interno es un proceso llevado a cabo por personas y como tales, sujetas al error o a la voluntad.

De igual forma, en los controles de la sociedad civil existen los mismos o similares factores de limitación entre los que podemos mencionar:

- Influencia política
- Falta de financiamiento
- Insuficiente conciencia sobre la función de la controlaría ciudadana
- Voluntad de lograr la eficacia en los objetivos de las controlaría
- Otras

Estas limitaciones deben de ser administradas para lograr que su impacto sea el menor.

La preocupación por mantener una conducta ética en las instituciones públicas determina que se utilicen modelos actualizados de control interno para crear los elementos necesarios para la consecución de objetivos, la evaluación de riesgos y sobre todo la creación de un ambiente de control que garantice, eficiencia, eficacia, calidad y transparencia en la gestión pública.

La Procuraduría General de la República, cuenta con un Sistema de Gestión de la Calidad, con base en las normas de calidad ISO-9001:2000, el cual ha sido implantado y mantenido, con el apoyo directo del Procurador General de la República y la ejecución de la Unidad de Calidad Institucional, cuyo objetivo es de encaminar a la institución hacia la mejora continua, requiriendo de la aplicación de procedimientos operativos, principios y requisitos de gestión de la calidad; contando con la siguiente estructura

documental certificada, la que le permite la planificación, ejecución y control de los procesos operativos de Atención al Cliente.

El Sistema se encuentra implantado en las diecisiete Procuradurías Auxiliares, en los procesos de Defensa de la Familia y el Menor, Defensa de los Derechos del Trabajador, Derechos Reales y Personales, Defensoría Pública, Mediación y Preventivo Psicosocial,(este último solamente en San Salvador); logrando que se encuentren acreditadas como Procuradurías Auxiliares Certificadas por organismos internacionales de estandarización: San Salvador, La Libertad, Soyapango, Apopa, San Miguel y Santa Ana, con la proyección de ampliar el alcance progresivamente hacia otros Procesos y Procuradurías Auxiliares.

5.5 Recurso por Denegación de Servicio para ante el Coordinador Local de la Unidad respectiva

Según el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República La persona natural o jurídica a quien se denegare los servicios de la Procuraduría en cualquiera de sus dependencias, podrá interponer, dentro de los cinco días hábiles a la notificación de la resolución correspondiente, Recurso por Denegación de Servicio para ante el Coordinador Local de la Unidad respectiva, quien con la sola vista de autos resolverá en forma definitiva, dentro de tres días hábiles subsiguientes al recibo del expediente respectivo, pronunciándose si procede o no la prestación de los servicios solicitados.

El Abogado o el Auxiliar Jurídico del Equipo de Proceso que resolvió la denegación, tendrá la obligación de notificar a la persona agraviada los

motivos que fundamentan dicha denegación y la facultad que posee de interponer el recurso referido.

La Procuraduría seleccionará su personal en consideración a la capacidad técnica y profesional, experiencia y honestidad y de conformidad a las descripciones y especificaciones de puestos que el manual correspondiente establezca.

Base legal del ámbito de acción de la unidad de calidad institucional:

Según la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: en su artículo 17, establece que la Unidad de Calidad Institucional, estará a cargo de un coordinador y tendrá por función el establecimiento, desarrollo, preservación, fomento y control del sistema de calidad institucional.

5.6 Los procedimientos administrativos de la Unidad de Calidad Institucional

La Unidad de Calidad Institucional, para darle seguimiento, mantenimiento y mejora continua al Sistema de Gestión de la Calidad: ISO 9001:2000, de la Procuraduría General de la República, aplica procedimientos operativos internos (Auditorías Internas de Calidad, Control de Documentos y Registros, Atención al Cliente, Acciones Correctivas y Preventivas, Revisión del Sistema de Gestión de la Calidad, Análisis de Datos, Indicadores de Calidad y Producto No Conforme), los cuales le permiten ofrecer los siguientes servicios:

1) Revisión del Sistema de Gestión de la Calidad, en coordinación con la Alta Dirección, con el fin de asegurarse de la conveniencia, adecuación y eficacia del sistema.

2) Control de la estructura documental del Sistema de Gestión de la Calidad, la cual es la evidencia documental de la operatividad de los procesos Legales, Psicosocial y de Mediación: elaboración, actualización, revisión de los Procedimientos, Instructivos y Formatos de Calidad.

3) Evaluar los procesos que inciden con la calidad del servicio, por medio del proceso de Auditorías Internas de Calidad, con el propósito de verificar si los procesos operativos, cumplen con los requisitos establecidos en la norma ISO 9001:2000, para satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes.

4) Seguimiento a las acciones correctivas y preventivas, generadas de las Auditorías Internas de Calidad, para cumplir y mejorar el desempeño de las actividades que inciden con la calidad del servicio.

5) Controlar efectivamente el proceso del Atención al Cliente, para mejorar la atención de los servicios que presta la institución, por medio de:

- Tratamiento de Quejas: promoción y divulgación de la queja para que el cliente cuente con un instrumento efectivo para interponer sus dificultades en la tramitación de los casos implantándose el folleto “Una Mano que le Ayuda”.
- Aplicación de Encuestas de satisfacción al Cliente, para medir el grado de satisfacción de los clientes de las Procuradurías Auxiliares de San Salvador con resultados favorables sobre los servicios prestados.

6) Promover la renovación del certificado internacional del Sistema de Gestión de la Calidad y ampliación del alcance hacia otras Procuradurías Auxiliares, por medio de organismos internacionales de estandarización.

7) Recopilar y analizar informes estadísticos, para verificar la idoneidad y eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad: cumplimiento de objetivos de calidad, indicadores de calidad, resultados de las quejas y encuestas de atención al cliente, horas de capacitación que debe acreditar cada empleado durante el año.

8) Proporcionar asistencia técnica sobre la aplicación del Sistema de Gestión de la Calidad, en los diferentes procesos Legales, Psicosocial y de Mediación.

9) Reproducción de formatos de los procesos del Sistema de Gestión de la Calidad a nivel nacional, con la finalidad de que se apliquen de manera estandarizada y actualizada.

5.7 Sistema Administrativo de la Calidad ISO 9000

Durante los días 19, 20 y 21 de marzo de 2007, la empresa auditora SGS ICS de España, realizó Auditoria Externa de Extensión del Alcance y Renovación de la Certificación del Sistema de Gestión de la Calidad, ISO 9001:2000, obteniéndose favorablemente los siguientes resultados:

Renovación del certificado internacional del Sistema de Gestión de la Calidad, de la Procuraduría General de la República, durante tres años más, de conformidad a los requisitos de la norma ISO 9001:2000, en los Procesos, Procuradurías Auxiliares y Unidades de Apoyo Institucional, según detalle:

Concluyendo la empresa auditora, que el Sistema de Gestión de la Calidad de la Procuraduría General de la República:

- Es conforme con los requisitos de la norma de referencia y está diseñado para alcanzar la política y objetivos de la organización.
- Dispone de capacidad para cumplir los requisitos aplicables a las actividades incluidas en el alcance auditado.
- Cumple con los objetivos de la auditoria.
- Por lo que recomendaron, “Renovar el Certificado, extendiendo su alcance a la Procuraduría Auxiliar de Santa Ana (Procesos de Familia, Penal, Derechos Reales y Personales y Laboral) y al Proceso de Mediación (Procuradurías Auxiliares de San Salvador, Apopa y La Libertad)”.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

6.1 CONCLUSIONES

En la investigación denominada “los instrumentos jurídicos de control de la función pública de los agentes auxiliares del procurador general de la república”, se seleccionó como tema en atención a la cantidad de personas que por la grave crisis económica que atraviesa actualmente nuestro país no les es posible contar con la asesoría legal particular, por lo que acuden a esta institución en búsqueda de que les tutelen sus derechos. De ahí que del eficaz y correcto desempeño de los procuradores y agentes auxiliares en sus funciones, depende que los usuarios de escasos recursos económicos, puedan acceder a servicios legales posibilitando una impartición de justicia.

De la presente investigación, de acuerdo a nuestros propósitos llegamos a las conclusiones siguientes:

Existen diversas quejas por parte de los usuarios que hacen uso de servicios que la PGR presta, a pesar de que ésta se ha sometido a un proceso de reestructuración para mejorar la calidad de sus servicios, algunos problemas siguen vigentes y se mantienen durante la actual administración, pues aún se pierden expedientes, no se brinda información, hay retardo en el trámite de casos, se evidencian deficiencias serias en las defensas técnicas y no existe agilidad en el procesamiento de la información de los usuarios.

Tres son los problemas que reclaman con urgencia su solución:

En primer lugar, se observan graves fallas en materia laboral. Las trabajadoras y los trabajadores, por falta de información, no demandan a sus patronos durante el plazo legal establecido para hacer efectivo este derecho o son disuadidos por el mismo personal de la PGR; eso en el fondo, es denegación de justicia.

En segundo lugar, preocupa que la institución no resuelva la forma desigual en que presta el servicio de asistencia legal por conflictos familiares, ya que la ley sólo permite representar a una de las partes. Si bien es cierto que unas pocas universidades prestan servicios gratuitos en este ámbito, éstos son limitados en cobertura y apenas atienden una parte mínima de las demandas. La PGR no analiza o no propone salidas para atender a quienes resultan excluidas por ese proceder.

En tercer lugar, muchas de las defensas penales que realiza se limitan al cumplimiento de las formalidades. Eso es preocupante, sobre todo si se consideran los fallos en la investigación del delito por parte de la FGR y la PNC; si éstos no son advertidos por quienes ejercen la defensoría pública, la situación se vuelve aún más complicada.

Estas situaciones y actitudes de los servidores públicos tienen como causa la burocracia, se entiende por burocratización la influencia excesiva de los funcionarios públicos en la decisión de cómo se prestan los servicios públicos. La burocracia genera un gran poder de los empleados del gobierno haciendo que éstos pierdan su calidad de servidores del pueblo, imponiendo un patrón de relación autoritario sobre la ciudadanía. Estos se apartan o atrofian su función de servidores públicos en el sistema y se vuelven una

especie de parásitos del sistema porque no cumplen de manera integral las funciones que la Ley les atribuye. Como consecuencia la prestación de los servicios, poco a poco se vuelve lenta y distante de su misión. Por otro lado, con el paso de los años las oficinas públicas que han adolecido de burocracia, han ido perdiendo la costumbre de innovar y de capacitar constantemente al personal para agilizar la prestación de los servicios. Por esta razón, la población ha percibido que las oficinas de la Procuraduría General de la República más que servir generan problemas, pérdida de tiempo y malestar al efectuar procesos que podrían ser más ágiles y efectivos.

En efecto, la burocracia ha provocado que las instituciones del Estado se estanquen en mecanismos y procedimientos tradicionales, volviéndose ineficientes para dar respuesta a la creciente demanda de la población. La excesiva carga de trabajo, los salarios bajos y la falta de incentivos también influyen en la mala atención a los usuarios de la PGR.

Según datos de la misma Procuraduría cada defensor público de la institución está atendiendo 300 casos por año, cuando los promedios técnicos establecen que cada defensor debería atender como máximo 150 casos, lo que repercute lógicamente en una atención de poca calidad a los usuarios en la solución de sus conflictos jurídicos, lo cual en lugar de generar certeza jurídica en la protección de sus derechos e intereses, muchas veces posibilita la inseguridad e incertidumbre en el ámbito de sus derechos. Todo esto tiene poco control de parte de las Autoridades de la PGR ya que nadie se preocupa por tener un verdadero control en la calidad de los servicios, aunque formalmente existe El Sistema de Quejas y Reclamaciones, que es un mecanismo que garantiza a los ciudadanos que recurren a los servicios de la PGR, interponer demandas cuando no han sido atendidos de forma

adecuada. A pesar de que está definido, en la práctica no funciona adecuadamente, debido fundamentalmente a resistencias en los funcionarios de la PGR y a falta de información en los ciudadanos.

6.2 RECOMENDACIONES.

Debe asignarse una carga presupuestaria mayor dirigida a la contratación de más recursos humanos para cada una de las áreas que conforman la Procuraduría General de la República.

Realizar capacitación permanente a los funcionarios y empleados públicos de La Procuraduría General de la República sobre relaciones públicas para mejorar el trato con los usuarios.

Debe mantenerse un proceso de evaluación permanente de cada uno de los empleados de la institución a fin de contar con personal idóneo para el cumplimiento del deber ser de la Procuraduría.

Dar a conocer mediante boletines, cartas de derechos del usuario o medios de comunicación escrita, radial o televisiva la existencia de la institución.

Es de vital importancia fomentar la denuncia ciudadana y la participación más activa que en coordinación con las autoridades pueden lograr la disminución de la situación de ineficiencia laboral por parte de los servidores públicos.

Capacitación permanente de los funcionarios para que sus criterios de interpretación de la legislación sean objetivos, técnicos y académicos; así como la imposición de sanciones administrativas que pueden llegar al extremo de la remoción, para aquellos agentes auxiliares a quienes después de un debido proceso, se les compruebe la arbitrariedad, la negligencia o lo que es peor, la mala aplicación de la ley.

Para lograr que la prestación de servicio sea de calidad, proponemos:

- a. Respeto de la ley al ingresar a la carrera administrativa, buscando al personal idóneo a la plaza accesible calificando aptitudes de los candidatos.
- b. Asignarse un presupuesto tendiente al desarrollo de capacitaciones tanto intelectuales como morales.
- c. Determinar un proceso evolutivo de aptitudes (capacidades intelectuales) y aptitudes (forma de conducta) a fin de robustecer la visión del servidor público que la población pide.
- d. Despolarizar los nombramientos con la aplicación de procedimientos claros y transparentes.
- e. Garantizar la estabilidad laboral del servidor público enmarcada al debido proceso y derecho de defensa que establece la Constitución con la finalidad que éste trabaje en armonía.

- f. Constantes evaluaciones que incentiven al empleado público a mejorar su calidad y no a interponer sus intereses socio económicos, a los intereses de la población de recibir un mejor servicio.

La administración pública como parte de toda realidad es dialéctica y necesita cambio, y cambios estructurales que deben partir de reformas de ley sacadas no de un sector, sino de un debate negociado integralmente entre los sectores, representantes del gobierno y representantes de gremios sindicatos e incluso la población; ya las teorías de la represión han caducado y se ha visto que solo conllevan a levantamientos y luchas donde los perjudicados somos todos pues hay desgastes políticos y sociales que reflejan la deficiencia de la administración pública.

Bibliografía.

Libros:

Baños Pacheco, Orlando, **La Estabilidad Laboral del Servidor Público en El Salvador**, Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, primera edición, El Salvador, año 1999.

Diez, Manuel María. **Manual de Derecho Administrativo**. 4ª Edición, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1981.

Dormi, Roberto. **Derecho Administrativo**, 10ª Edición, Buenos Aires; Madrid: Ciudad Argentina, 2004.

Garrido Falla, Fernando. **Tratado de Derecho Administrativo**, 11ª Edición, Madrid, Editoriales Tecnos, 2002.

Giner, Carlos. **El Defensor del Pueblo en la Teoría y en la Práctica**. Editorial Popular, Madrid, año 1968.

Marienhoff, Miguel S. **Tratado de Derecho Administrativo III: Servicios Públicos, Actos de la Administración Pública**, 4ª edición, editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993.

Pachón Lucas, Carlos. “**Diccionario de la Administración Pública Colombiana**”, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Primera Edición. Bogota, 1999.

Legislación:

Constitución de la República de El Salvador. Decreto Constituyente No. 38, 15 de Diciembre de 1983, publicado en el D.O. No. 234, Tomo 281 del 16 de diciembre de 1983.

Ley Orgánica del Ministerio Público, D.L. número 603, de fecha 4 de Marzo de 1952, publicado en el Diario Oficial número 54, tomo 154

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 2000.
Publicación DO: 12/22/2000

Reglamento Interno de Trabajo de la Procuraduría General de la República. Año 2000.

Ley de Ética Gubernamental, decreto No. 1038, Publicación DO: 18/05/2006.

Ley de Servicio Civil, Decreto Ley #507, 24/11/1961, Diario Oficial numero 239, Tomo 193, 27/12/1961.

Otros:

Sánchez Trejo, Gregorio, **Memoria de labores** 2006 – 2007.

Pineda Argueta, Hugo Dagoberto, **servidores públicos,** Guión de clases numero 1, Curso administrativo tributario, Departamento de Derecho Público, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, ciclo: I-2005.

ANEXOS

ANEXO 1

El Rediseño Institucional y la Mejora a la Atención de los Usuarios.

Se recomienda que se elabore un Rediseño Institucional a la Procuraduría General de la República con los siguientes propósitos:

1. Con el propósito de verificar si los procesos operativos cumplen con los requisitos establecidos en la norma ISO 9001:2000, para satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes.

2. Estandarización efectiva a nivel nacional de las auditorías internas de calidad, modificándose el procedimiento, con el propósito de contar con la participación de los Coordinadores Nacionales en la elaboración de sus propios Programas de Auditorías Internas de Control del Proceso.

3. Revisión del sistema de calidad:

A través de ésta se obtuvo como resultado emisión de acciones correctivas modificando la estructura en la Unidad Familia de la Procuraduría Auxiliar de San Salvador, a fin de controlar el proceso en la etapa administrativa y judicial.

4. Medición, Análisis y Mejora:

Durante Julio 2008, se realizaron encuestas para medir el ambiente de trabajo en las Procuradurías Auxiliares Certificadas, obteniendo como resultado la elaboración de un documento sobre las encuestas que se hicieron a los empleados y empleadas para conocer el clima organizacional. También se realizó una encuesta de satisfacción al cliente en las Procuradurías Auxiliares Certificadas, durante Junio y Julio de 2008, como

resultado se encontró un punto crítico que afecta al usuario: la larga espera de los clientes para la obtención del servicio.

5. Análisis de Datos;

Durante Julio de 2008.

Se elaboró un documento sobre los resultados del análisis de datos, el cual es un factor determinante para la mejora en la asignación de los recursos para las Procuradurías Auxiliares.

Durante la auditoría externa de calidad sobre el seguimiento y aumento del alcance al sistema de calidad, se obtuvieron resultados óptimos, no obstante hay algunas recomendaciones por parte de SGS ICS Ibérica de España, de “Mantener el Certificado, extendiendo su alcance a la Procuraduría Auxiliar de San Vicente y Práctica Jurídica en la Oficina Central de San Salvador, al proceso de Mediación en la Procuraduría Auxiliar de Soyapango y al proceso de Derechos Reales y Personales de la Procuraduría Auxiliar de Apopa.”

El avance del Sistema de Calidad consiste en que las áreas de control de procesos operativos, no tuvieron inconformidades, es decir el sistema está debidamente implantado y las oportunidades de mejora se presentan en la gestión gerencial, tales como: registro en los formatos declarados de las correcciones, acciones correctivas, preventivas y análisis de datos de los objetivos específicos por cada proceso contra las metas establecidas por año.

ANEXO 2

Encuesta Dirigida a Usuarios de las Diferentes Unidades de la Procuraduría General de la República de San Salvador, sobre el tema: **“LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE CONTROL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LOS AGENTES AUXILIARES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA”**.

1. ¿Cómo fue la atención que le brindó el Agente Auxiliar en la Unidad?
Buena Regular Mala
2. ¿El auxiliar jurídico le explico sus derechos como usuario de la PGR?
Si No
3. ¿Fue claro y amplio el Servidor Público en la asesoría que brindó en cuanto a las acciones que debe de seguir en su caso en particular?
Si No Un poco
4. ¿Le brindo de forma clara y escrita en la asesoría los requisitos que debe de cumplir para la ejecución de su caso jurídico?
Si No
5. ¿Le propuso el auxiliar Jurídico realizar ese trámite fuera de la Institución con un valor monetario?
Si No
6. ¿Mostró seguridad al momento el Servidor Público al brindarle la asesoría?
Si No Un Poco
7. ¿Sabe de la existencia de la Unidad de Quejas y reclamaciones del Usuario de la Procuraduría General de la República cuando es mal atendido?
Si No
8. ¿Cuánto tiempo tuvo que esperar para que le brindaran asesoría?
15 a 30 minutos 30 a 45 minutos 1 hora o más

9. ¿Cuánto tiempo duró la asesoría brindada?

5 a 10 minutos 10 a 15 minutos 20 a 30 minutos

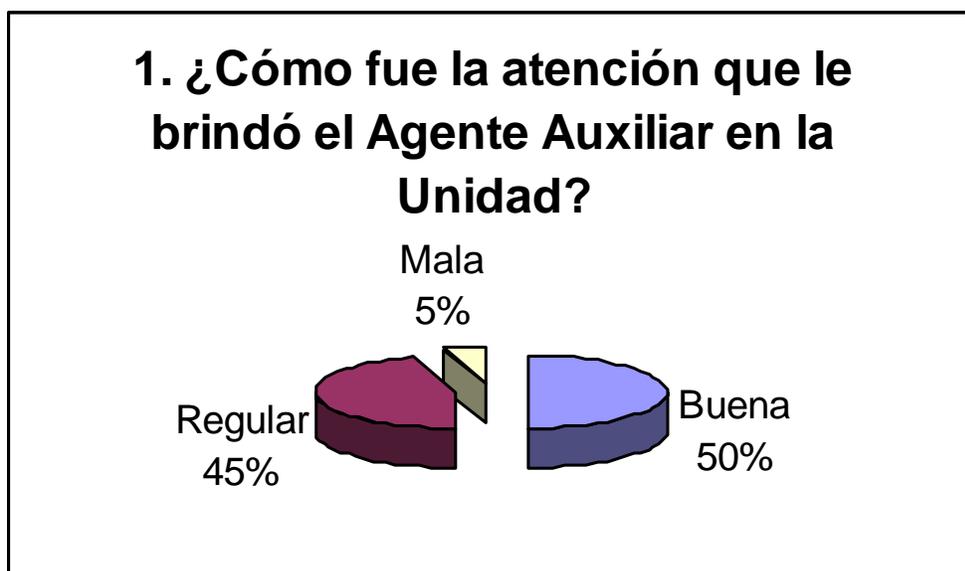
10. ¿Fueron Favorables sus pretensiones?

Si No

ANEXO 3

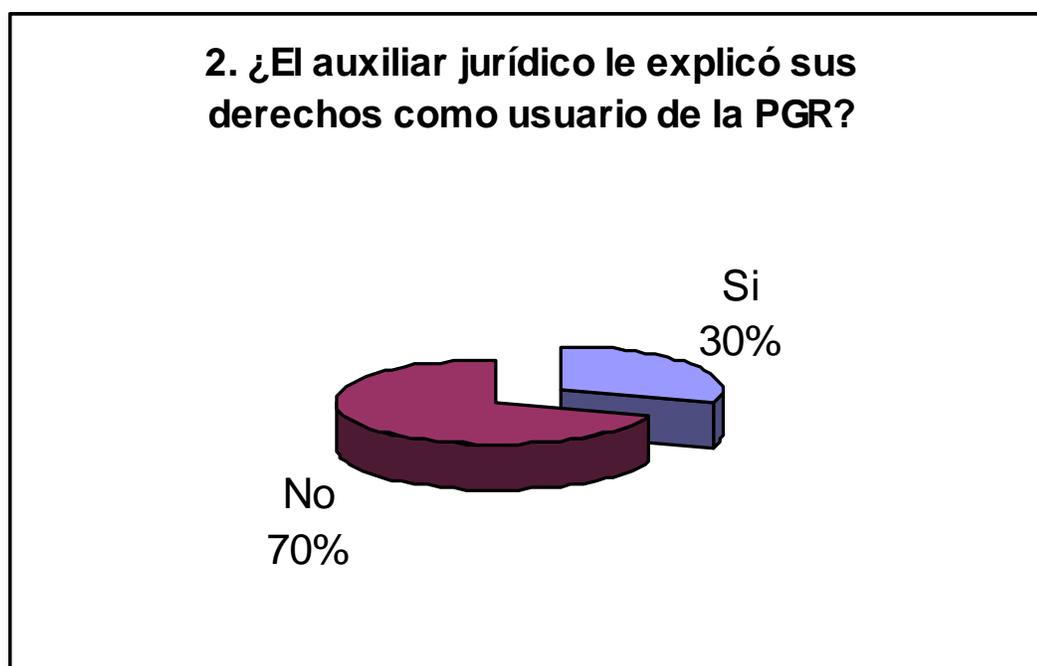
Interpretación y Análisis de Resultados.

1. ¿Cómo fue la atención que le brindó el Agente Auxiliar en la Unidad?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Buena	50	50%
Regular	45	45%
Mala	5	5%
TOTAL	100	100%



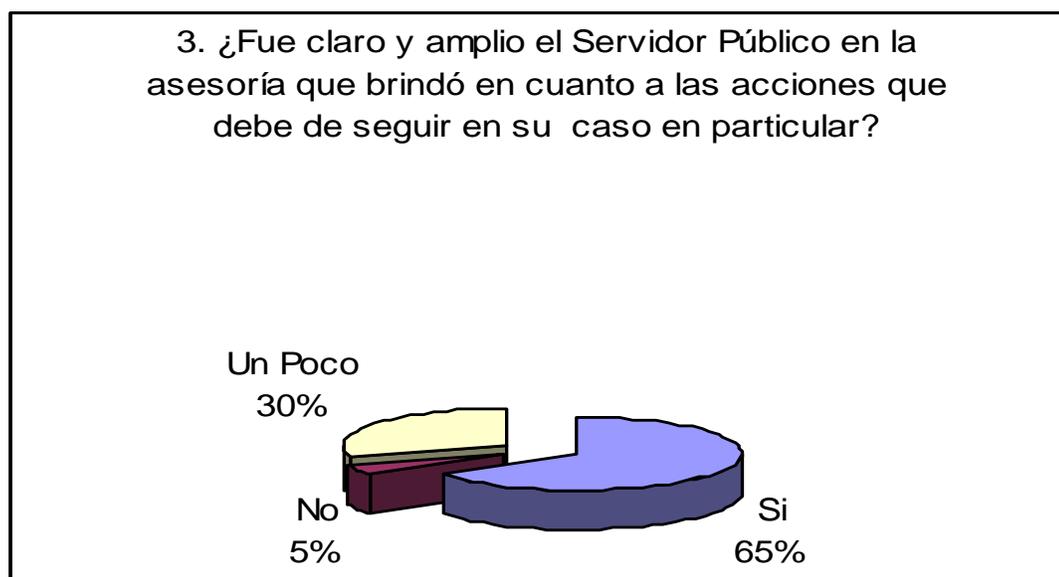
De las cien personas encuestadas en la Procuraduría General de la República de San Salvador en relación a la pregunta **¿Cómo fue la atención que le brindó el Agente Auxiliar en la Unidad?** el 50% de los encuestados respondieron que buena, 45% respondieron que regular y 5% respondieron que mala.

2. ¿El auxiliar jurídico le explicó sus derechos como usuario de la PGR?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Si	30	30%
No	70	70%
TOTAL	100	100%



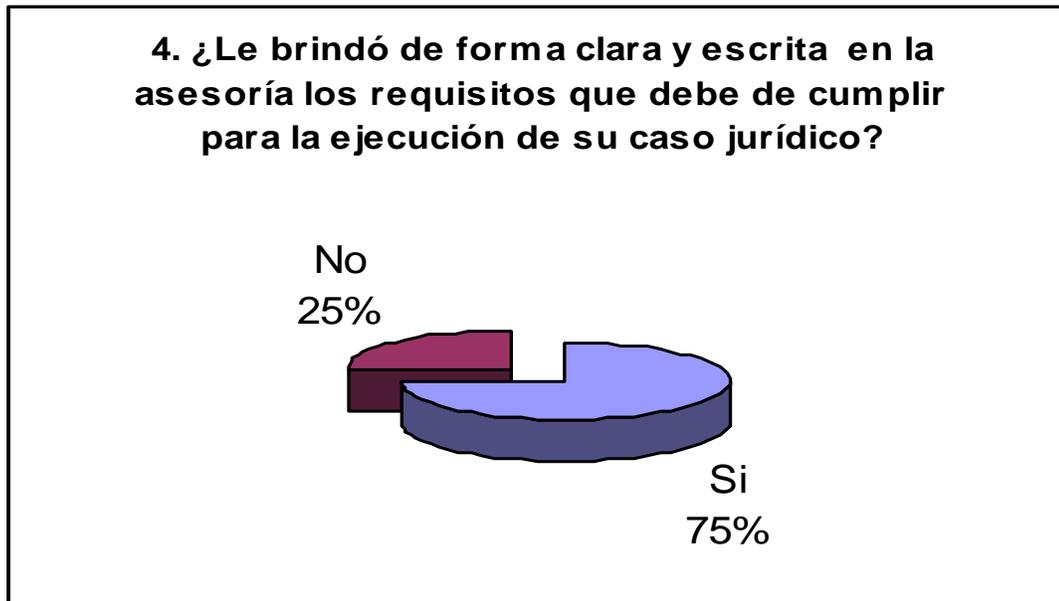
De las cien personas encuestadas en la Procuraduría General de la República de San Salvador en relación a la pregunta **¿El auxiliar jurídico le explico sus derechos como usuario de la PGR** el 70% de los encuestados respondieron que No y el 30% restante respondieron que Si.

3. ¿Fue claro y amplio el Servidor Público en la asesoría que brindó en cuanto a las acciones que debe de seguir en su caso en particular?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Si	65	65%
No	5	5%
Un Poco	30	30%
TOTAL	100	100%



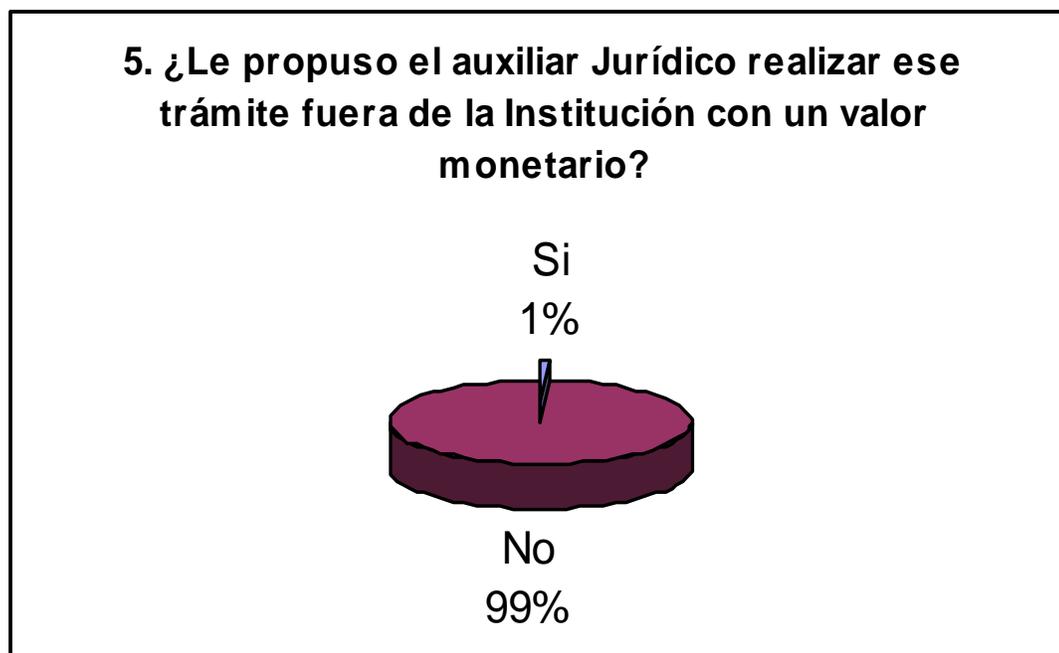
De las cien personas encuestadas en la Procuraduría General de la República de San Salvador en relación a la pregunta **¿Fue claro y amplio el Servidor Público en la asesoría que brindó en cuanto a las acciones que debe de seguir en su caso en particular?** el 65% de los encuestados respondieron que Si , el 5% No y 30% Un poco.

4. ¿Le brindó de forma clara y escrita en la asesoría los requisitos que debe de cumplir para la ejecución de su caso jurídico?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Si	75	75%
No	25	25%
TOTAL	100	100%



De las cien personas encuestadas en la Procuraduría General de la República de San Salvador en relación a la pregunta **¿Le brindo de forma clara y escrita en la asesoría los requisitos que debe de cumplir para la ejecución de su caso jurídico?** el 75% de los encuestados respondieron que Si y el 25% restante respondieron que No.

5. ¿Le propuso el auxiliar Jurídico realizar ese trámite fuera de la Institución con un valor monetario?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Si	1	1%
No	99	99%
TOTAL	100	100%



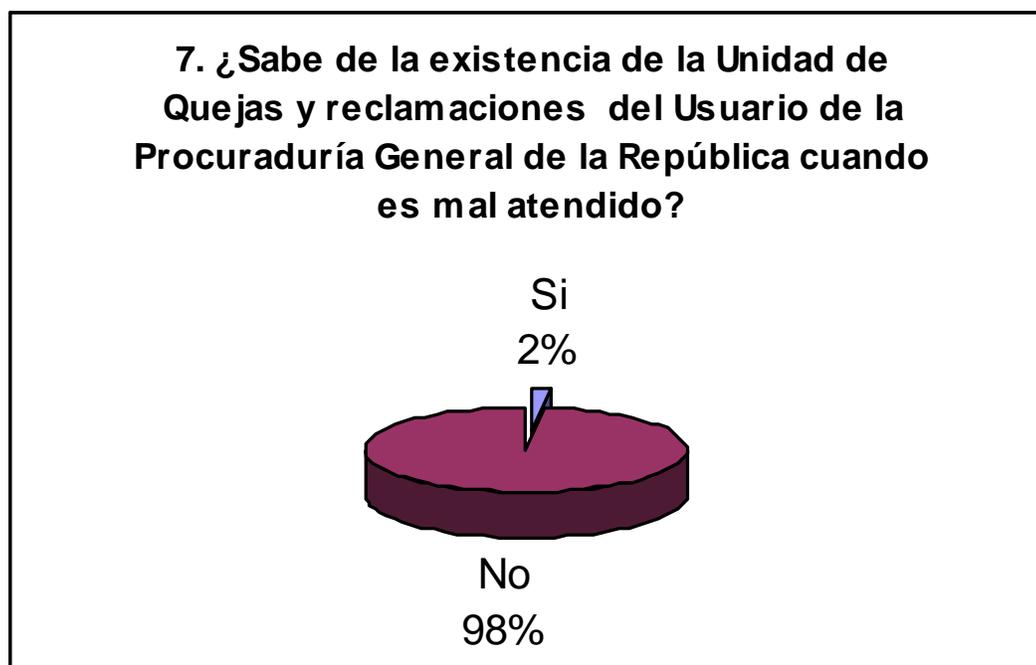
De las cien personas encuestadas en la Procuraduría General de la República de San Salvador en relación a la pregunta **¿Le propuso el auxiliar Jurídico realizar ese trámite fuera de la Institución con un valor monetario?** el 99% de los encuestados respondieron que No y el 1% restante respondieron que Si.

6. ¿Mostró seguridad al momento el Servidor Público al brindarle la asesoría?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Si	65	65%
No	5	5%
Un Poco	30	30%
TOTAL	100	100%



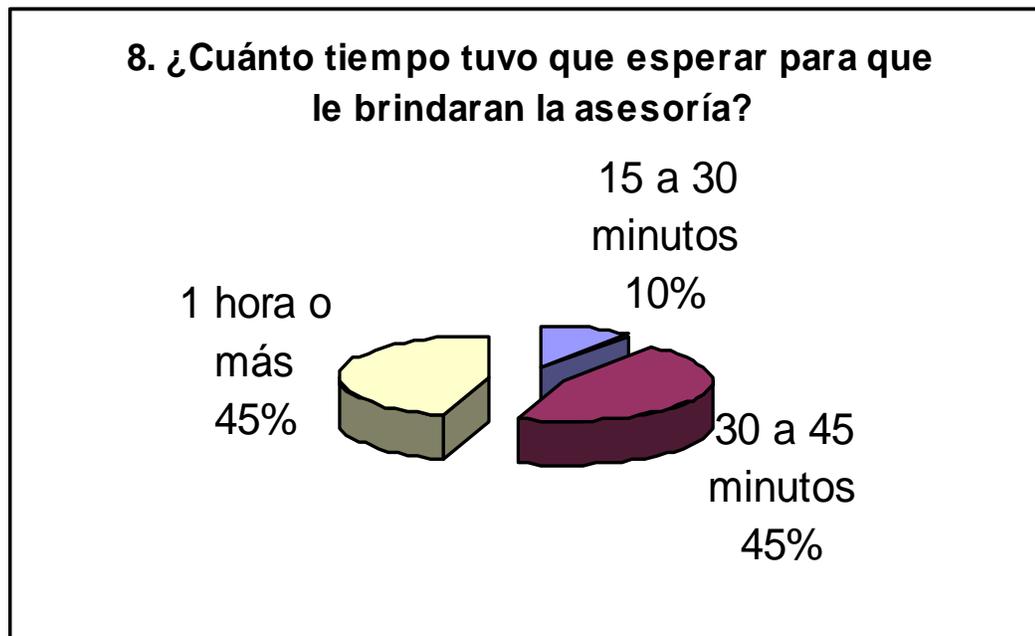
De las cien personas encuestadas en la Procuraduría General de la República de San Salvador en relación a la pregunta **¿Mostró seguridad al momento el Servidor Público al brindarle la asesoría?** el 65% de los encuestados respondieron que Si , 5% No y 30% un poco.

7. ¿Sabe de la existencia de la Unidad de Quejas y reclamaciones del Usuario de la Procuraduría General de la República cuando es mal atendido?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Si	2	2%
No	98	98%
TOTAL	100	100%



De las cien personas encuestadas en la Procuraduría General de la República de San Salvador en relación a la pregunta **¿Sabe de la existencia de la Unidad de Quejas y reclamaciones del Usuario de la Procuraduría General de la República cuando es mal atendido?** el 98% de los encuestados respondieron que No y el 2% respondieron que Si.

8. ¿Cuánto tiempo tuvo que esperar para que le brindaran la asesoría?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
15 a 30 minutos	10	10%
30 a 45 minutos	45	45%
1 hora o más	45	45%
TOTAL	100	100%

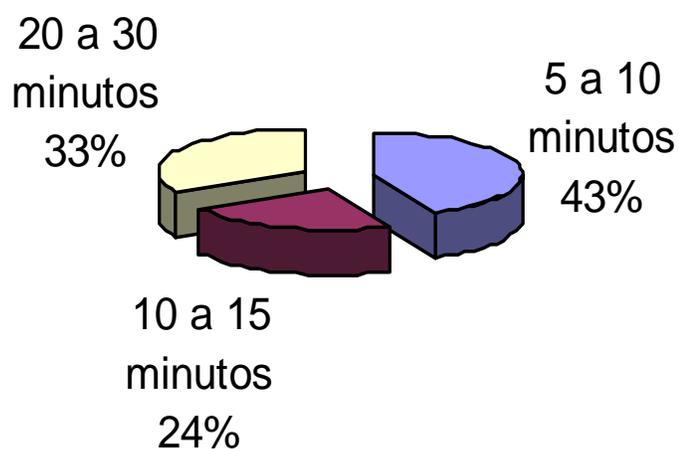


De las cien personas encuestadas en la Procuraduría General de la República de San Salvador en relación a la pregunta **¿Cuánto tiempo tuvo que esperar para que le brindaran la asesoría?** el 45% de los encuestados respondieron que 30 a 45 minutos , 45% respondieron que 1 hora o más y 10% respondieron que 15 a 30 minutos.

9. ¿Cuánto tiempo duró la asesoría brindada?

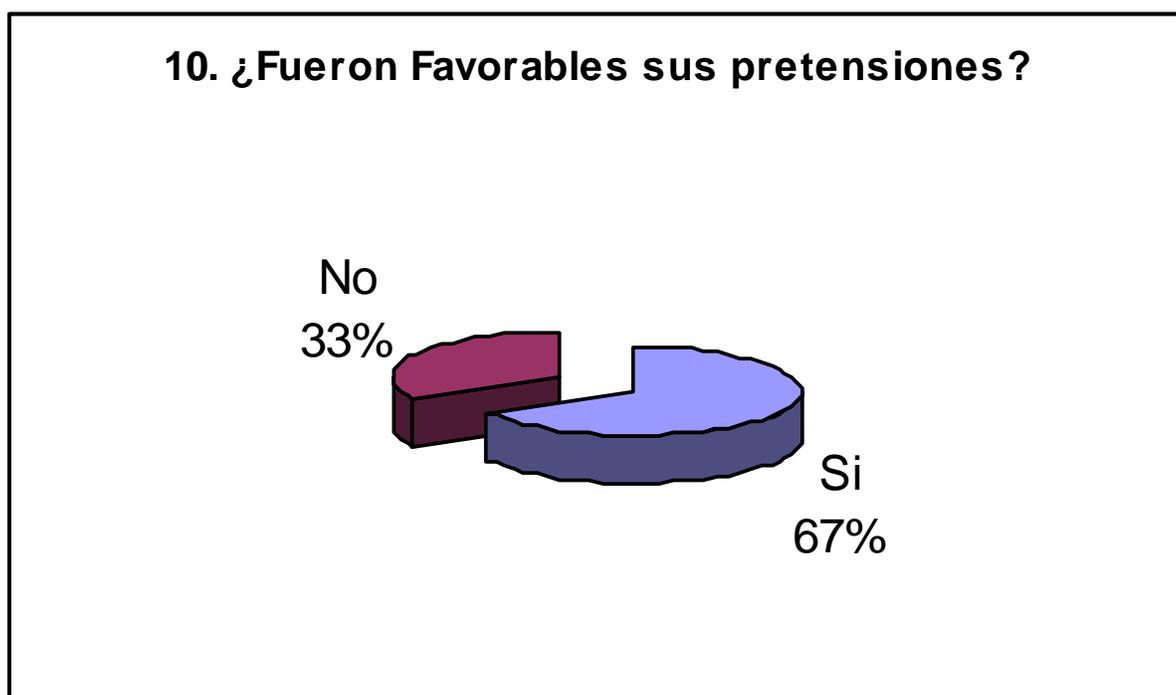
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
5 a 10 minutos	43	43%
10 a 15 minutos	24	24%
20 a 30 minutos	33	33%
TOTAL	100	100%

9. ¿Cuánto tiempo duró la asesoría brindada?



De las cien personas encuestadas en la Procuraduría General de la República de San Salvador en relación a la pregunta **¿Cuánto tiempo duró la asesoría brindada?** el 43% de los encuestados respondieron que de 5 a 10 minutos , 24% respondieron que de 10 a 15 minutos y el 33% respondieron que de 20 a 30 minutos

10. ¿Fueron Favorables sus pretensiones?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Si	67	67%
No	33	33%
TOTAL	100	100%



De las cien personas encuestadas en la Procuraduría General de la República de San Salvador en relación a la pregunta **¿Fueron Favorables sus pretensiones?** el 33% de los encuestados respondieron que No y 67% restante respondieron que Si.