

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
SEMINARIO DE GRADUACION EN CIENCIAS JURIDICAS AÑO 2008  
PLAN DE ESTUDIO 1993



**LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL Y LA APLICACIÓN DE SU  
REGIMEN JURÍDICO SANCIONATORIO EN LOS CASOS DE  
CORRUPCION COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

TRABAJO DE GRADUACION PARA OBTENER EL GRADO Y TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS**

PRESENTAN:

**RAFAEL FERNANDO DIAZ GUTIERREZ**  
**JAVIER ANTONIO RAMÍREZ.**  
**SALVADOR SARAVIA CORDOVA**

DIRECTOR DE SEMINARIO  
**LICENCIADO JESUS ERNESTO PEÑA MARTINEZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, SEPTIEMBRE DE 2008.

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

MASTER RUFINO ANTONIO QUEZADA SANCHEZ  
RECTOR

MASTER MIGUEL PEREZ RAMOS  
VICERRECTOR ACADEMICO

MASTER 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 JOSE HUMBERTO MORALES  
DECANO

LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE MORALES  
VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNANDEZ  
SECRETARIO

LICENCIADA BERTHA ALICIA HERNANDEZ AGUILA  
COORDINADORA DE SEMINARIO DE GRADUACION

LICENCIADO JESUS ERNESTO PEÑA MARTINEZ  
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO DE INVESTIGACION

## **AGRADECIMIENTOS**

A DIOS TODOPODEROSO del que emana todo conocimiento y sabiduría, y de quien sin su presencia nada es posible.

A mi Mamá Beti y mi Papá Simón de quienes sin su motivación, comprensión y palabras de aliento este logro no hubiese sido posible.

A mis hijos Fernando y Lenin por el tiempo de atención que les he robado.

A mi Esposa Flor de María que con su apoyo y compañía, siempre estuvo conmigo en los momentos más difíciles.

A mi Hermana Claudia quien en todo momento estuvo conmigo, y que su presencia es como una luz para mi vida.

A mis compañeros de trabajo a quienes sacrifique con mis permisos.

A mi Abuela Virginia y Tía Dora quienes me comprendieron y apoyaron.

**Agradece Rafael Fernando Díaz Gutiérrez.**

## **AGRADECIMIENTOS**

**A DIOS TODOPODEROSO**

Por darme salud y proveerme con lo necesario para estudiar por darme fuerza en los momentos difíciles para poder salir adelante Y por guiarme siempre por el camino del bien.

**A LA VIRGENCITA DE GUADALUPE**

Por todos los favores concedidos.

**A TODAS LAS PERSONAS QUE ME BRINDARON SU MANO AMIGA**

Por darme palabras de aliento y su amistad de una manera desinteresada.

**AL PRIMO TONI**

Por haberme brindado su mano amiga en momentos muy difíciles.

**A LOS COMPAÑEROS DE TESIS**

Por ser excelentes personas con las cuales trabajamos sin ningún inconveniente.

**Agradece: Javier Antonio Ramírez.**

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A DIOS TODO PODEROSO**

Mis agradecimientos van dirigidos en primer lugar a Dios todo poderoso, ya que soy un fiel creyente de él, por haber estado y estar siempre conmigo en las etapas de mi vida, en quien siempre he confiado y confiaré mis esperanzas para llegar a obtener los objetivos trazados, sin tener ninguna duda que es él único que me los puede proporcionar, y además por haberme dado la suficiente fortaleza para no desmayar en mi desenvolvimiento académico.

### **A MIS PADRES**

Julio Eduardo Saravia, y Rosa Hilda Cordova, quienes desde las primeras etapas de mi vida siempre han estado conmigo en la ardua lucha por conseguir mis objetivos, y además por proporcionarme todos los ánimos y afectos necesarios, para alcanzar este triunfo académico.

### **A MI COMPAÑERA DE VIDA**

Helen Yesenia Fuentes Meléndez, quien ha estado junto a mí durante varios años, impulsándome a que siguiera con mis estudios académicos, y proporcionándome todo el apoyo necesario para que siguiera esta carrera hasta concluirla completamente.

### **A MIS HIJOS**

Brayan Steven Saravia Fuentes, y Jazmín Griselda Saravia Fuentes, quienes son dos personas muy importantes en mi vida, por los cuales siempre luchare y esforzare para obtener mis objetivos trazados, y es a ellos a quienes va dirigido este triunfo obtenido.

**SALVADOR SARAVIA CORDOVA**

## ÍNDICE

|  | PÁGINA |
|--|--------|
| INTRODUCCIÓN.....  | i      |
| CAPÍTULO 1   |        |
| 1.1. ORIGEN Y DESARROLLO HISTÓRICO DE LA ÉTICA, LA<br>CORRUPCIÓN Y LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA<br>EL COMBATE DE LA CORRUPCIÓN..... | 4      |
| 1.1.1. Origen del Significado de Ética.....  | 4      |
| 1.1.2. Evolución de la Ética en su Contexto Socio Histórico.....   | 6      |
| 1.1.3. La ética en la Edad Antigua.....  | 7      |
| 1.1.4. La Ética en la Edad Media.....  | 10     |
| 1.1.5. La Ética en la Época Moderna.....   | 11     |
| 1.1.6. Breve Reseña Histórica de las Conductas de Corrupción<br>Cometidas por los Servidores Públicos.....                             | 13     |
| 1.1.7. Edad Antigua.....   | 13     |
| 1.1.8. Casos de Corrupción Cometidos por los Funcionarios<br>Públicos en la Edad Media.....  | 14     |
| 1.1.9. Evolución Histórica de los Mecanismos Contra la<br>Corrupción.....  | 16     |
| 1.1.10. En la Edad Antigua.....  | 16     |
| 1.1.11. Combate a la Corrupción en la Antigua Grecia.....  | 17     |
| 1.1.12. Combate a la Corrupción en la Edad Media.....  | 20     |
| 1.1.13. Combate a la Corrupción en la Edad Moderna.....  | 20     |
| 1.1.14. Combate a la Corrupción en El Salvador.....  | 21     |

## CAPÍTULO 2

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 2.1.   | MARCO DOCTRINARIO CONCEPTUAL SOBRE EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA LEY DE ETICA, LAS CONDUCTAS ANTIÉTICAS Y DE CORRUPCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS..... | 23 |
| 2.2    | LA FUNCIÓN PÚBLICA.....   | 23 |
| 2.2.1. | Servidores Públicos: Diferenciación entre Funcionario y Empleado Público.....   | 24 |
| 2.2.2. | La Administración Pública.....  | 25 |
| 2.2.3. | Corrupción Administrativa.....  | 27 |
| 2.3.   | DEFINICIÓN DE LA CORRUPCIÓN APLICADA AL SECTOR PÚBLICO.....   | 29 |
| 2.3.1. | Procedimiento Sancionador en la Ley de Ética Gubernamental.....   | 30 |
| 2.4.   | CONCEPTO Y FORMACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA.....  | 30 |
| 2.4.1. | La Aplicación de los Principios Generales del Derecho Penal al Derecho Sancionador de la Administración.....  | 31 |
| 2.4.2. | Los Principios del Derecho Sancionador Administrativo.....  | 33 |
| 2.4.3. | Principio de Legalidad.....   | 33 |
| 2.4.4. | Principio de Tipicidad.....   | 34 |
| 2.4.5. | Principio del Derecho de Audiencia.....   | 34 |
| 2.4.6. | Principio de Proporcionalidad.....  | 35 |
| 2.4.7. | Principio de Presunción de Inocencia.....   | 35 |
| 2.5.   | LAS RELACIONES ENTRE LA POTESTAD SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA Y LA JURISDICCIÓN PENAL.....  | 36 |
| 2.5.1. | Nom Bis Idem.....   | 36 |
| 2.5.2. | Aplicación de las Sanciones Administrativas Contempladas en la Ley de Ética Gubernamental.....  | 37 |

|   |    |
|---|----|
| 2.5.3. Clasificación de las Sanciones en la Ley de Ética          |    |
| Gubernamental.....  | 37 |
| 2.6. ENTES AUXILIARES DEL TRIBUNAL DE ÉTICA                       |    |
| GUBERNAMENTAL.....  | 39 |
| 2.6.1. Corte de Cuentas de la República.....                      | 39 |
| 2.6.2. Fiscalía General de la República.....                      | 41 |
| 2.6.3. Comisiones de Ética Gubernamental.....                     | 42 |
| 2.6.4. Unidades Disciplinarias al Interior de las Instituciones   |    |
| Públicas.....   | 43 |
| <br>  |    |
| CAPITULO 3  |    |
| 3.1. INSTRUMENTOS JURÍDICOS VIGENTES QUE TIENEN                   |    |
| RELACIÓN CON LA ÉTICA Y LA CORRUPCIÓN ESTATAL,                    |    |
| ASÍ COMO TAMBIÉN SOBRE EL PROCESO ADMINISTRATIVO                  |    |
| SANCIONADOR.....  | 49 |
| 3.1.1. Constitución de la República.....                          | 49 |
| 3.1.2. Ley de Ética Gubernamental.....                            | 53 |
| 3.1.3. Reglamento para el Nombramiento de los miembros            |    |
| Propietarios y Suplentes de las Comisiones de Ética               |    |
| Gubernamental.....  | 56 |
| 3.1.4. Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y     |    |
| Empleados Públicos.....   | 57 |
| 3.1.5. Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)..... | 61 |
| 3.1.6. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.... | 67 |
| 3.1.7. Normas Éticas para la Función Pública.....                 | 73 |
| 3.2. JURISPRUDENCIA.....  | 73 |

## CAPITULO 4

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 4.1    | LA CORRUPCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN EL SALVADOR, CAUSAS Y CONSECUENCIAS.....   | 75  |
| 4.1.1. | Enunciamiento de Algunos Casos de Corrupción Cometidos Por los Servidores Públicos Durante los Últimos 20 Años en El Salvador..... | 75  |
| 4.1.2. | Algunos Casos de Corrupción Pública.....   | 75  |
| 4.2    | ANÁLISIS DE LOS CASOS DE CORRUPCIÓN COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS.....                          | 85  |
| 4.2.1. | Causas de Corrupción.....  | 86  |
| 4.2.2. | Insuficiente Participación Ciudadana en Actividades de Control y Evaluación en la Gestión Pública.....                             | 90  |
| 4.3.   | CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN.....  | 91  |
| 4.3.1. | Consecuencias Económicas.....  | 93  |
| 4.3.2. | Consecuencias Sociales.....  | 94  |
| 4.3.3. | Consecuencias Políticas.....   | 96  |
| 4.3.4. | Inseguridad Jurídica.....  | 97  |
| 4.3.5. | Generación de Pobreza.....   | 99  |
| 4.3.6. | Instrumentos Jurídicos que Permiten Perseguir y Sancionar las Conductas Antiéticas.....  | 103 |

## CAPÍTULO 5

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 5.1.   | LAS COMISIONES DE ETICA GUBERNAMENTAL Y LA NO OFICIOSIDAD DE LA INVESTIGACIÓN EN LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL..... | 108 |
| 5.1.1. | Funciones de las Comisiones de Ética Gubernamental.....   | 108 |
| 5.1.2. | Forma de Integrar las Comisiones de Ética Gubernamental.....  | 113 |

|                   |  |     |
|-------------------|--|-----|
| 5.1.3.            | El Carácter Público Obligatorio de las Normas con<br>Respecto a las Comisiones de Ética Gubernamental.....               | 114 |
| 5.1.4.            | Prescripción de las Conductas Antiéticas y de Corrupción<br>Cometidas por los Servidores Públicos.....                   | 115 |
| 5.1.5.            | Falta de Investigación Oficiosa en la Ley de Ética<br>Gubernamental.....   | 116 |
| 5.2.              | COMO FUNCIONA LA INVESTIGACIÓN OFICIOSA.....   | 119 |
| 5.2.1.            | La Acción Pública.....   | 119 |
| 5.2.2.            | El Ministerio Público.....   | 121 |
| 5.3.              | ANÁLISIS DEL PORQUE NO SE INCLUYÓ EL<br>PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN OFICIOSA EN LA<br>LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL..... | 123 |
| CAPÍTULO 6        |  |     |
| 6.1.              | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....  | 127 |
| 6.1.1.            | Conclusiones.....  | 127 |
| 6.1.2.            | Recomendaciones.....   | 132 |
| BIBLIOGRAFÍA..... |  | 134 |
| ANEXOS.....       |  | 142 |

## INTRODUCCION

En nuestro país se ha tenido conocimiento de diversos casos de corrupción cometidos por Servidores Públicos Estatales durante los últimos veinte años, y más que todo en las dependencias del gobierno central, casos que si bien han sido del conocimiento de toda la población la mayoría no han sido investigados en sede administrativa, ya sea por carecer de instrumentos jurídicos para combatirlos y sancionarlos, o porque no se contó con la suficiente voluntad política para ello, es así como hace hasta poco tiempo se creó la Ley de Ética Gubernamental que tuvo su origen en la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual ofrece un régimen jurídico sancionatorio para las conductas antieticas y de corrupción cometidas por los servidores públicos, de la cual es necesario investigar si su aplicación es eficaz, viable y ejecutable para combatir y erradicar estos tipos de conductas, o adolece de vacíos tanto técnicos como jurídicos para ese mismo fin.

El capítulo I, contiene un breve análisis del origen y significado de la ética, así como también su evolución en el contexto socio histórico; describiendo desde un punto filosófico la ética en la edad antigua, en la edad media, y en la época moderna; para luego incorporar una reseña histórica de las conductas antieticas y de corrupción cometidas por servidores públicos en la edad antigua, en la edad media, y época contemporánea, retomando también la evolución socio-histórica de los mecanismos contra la corrupción, en la edad antigua, en la edad media, en la edad moderna, hasta llegar a finalizar con el combate a la corrupción en El Salvador.

En el capítulo II, incluye un marco doctrinario conceptual relacionado a la función pública; definiendo en primer lugar el concepto de servidores públicos, realizando una diferenciación entre empleado y funcionario público, se habla de la Administración Pública, y la corrupción administrativa, de la definición de corrupción aplicada al sector público, y el procedimiento sancionatorio en la Ley de Ética Gubernamental; así como también el concepto y formación de la Potestad Sancionatoria Administrativa, se hace referencia a la aplicación de los principios generales del derecho penal al derecho administrativo sancionador, las relaciones entre la potestad sancionatoria administrativa y la jurisdicción penal, se habla sobre el non bis in idem si existe o no doble persecución sancionatoria, la aplicación de las sanciones administrativas contempladas en la LEG, así como su clasificación, llegando a mencionar los entes auxiliares del Tribunal de Ética Gubernamental; entre las cuales están la corte de cuentas de la República, las Comisiones de Ética Gubernamental, y unidades disciplinarias al interior de las instituciones públicas.

En el capítulo III, se incorpora el desarrollo de los instrumentos jurídicos vigentes que tienen relación con la Ética y Corrupción Estatal, así como también sobre el proceso administrativo sancionador; entre las que se mencionan; la Constitución de la República de El Salvador, leyes secundarias tales como la Ley de Ética Gubernamental, el Reglamento para el nombramiento de los miembros propietarios y suplentes de las comisiones de Ética Gubernamental, la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, la Convención Interamericana Contra la corrupción CIIC, La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, las Normas Éticas para la Función Pública, y como último aspecto la Jurisprudencia Nacional.

En el capítulo cuatro se desarrolla lo relacionado a la Corrupción de los Funcionarios Públicos en El Salvador; se enuncian algunos casos de corrupción cometidos por servidores públicos durante los últimos veinte años en nuestro país a los cuales se les hace un breve análisis, luego se mencionan las causas y consecuencias que provocan la corrupción; entre las que están las consecuencias económicas, consecuencias políticas, y consecuencias sociales, mencionando también la Inseguridad Jurídica, la generación de la pobreza, y violación de algunos derechos de los ciudadanos como consecuencias de la corrupción, entre otras, además se hace mención como los instrumentos jurídicos permiten perseguir y sancionar las conductas antiéticas y de corrupción en El Salvador.

En el capítulo V, se desarrolla en primer lugar las funciones de las Comisiones de Ética Gubernamental, la forma de cómo deben de estar integradas, el Carácter Público obligatorio de las normas con respecto a las resoluciones de la Ley de Ética Gubernamental, se habla sobre si las conductas antiéticas prescriben o no según la Ley, así como también sobre la falta de un mecanismo de Investigación Oficiosa en la Ley de Ética Gubernamental; como funciona este mecanismo; la acción pública en el derecho penal, el régimen jurídico en donde se encuentra fundamentado el proceso de investigación oficiosa, concluyendo con la realización de un análisis acerca del porque no se incluyó el procedimiento de Investigación Oficiosa en la Ley de Ética Gubernamental.

## **CAPITULO I.**

### **1.1. ORIGEN Y DESARROLLO HISTÓRICO DE LA ÉTICA, LA CORRUPCIÓN Y LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN.**

#### **1.1.1 Origen del Significado de Ética.**

El término como tal viene del griego ethika, de ethos, que significa carácter, comportamiento, costumbre, para el filósofo español José Ramón Ayllón, por ética, desde el ámbito académico, se ha de entender “un área de conocimiento de la filosofía que estudia la conducta moral del hombre, en razón del uso correcto de la libertad, orientada a la consecución de virtudes”<sup>1</sup>. En una palabra, reconocer los principios o pautas de la conducta humana, a menudo y de forma impropia llamada moral (del latín mores, costumbre) y por extensión, el estudio de esos principios a veces llamado filosofía moral. Aunque en un sentido estricto, moral se refiere a la conducta colectiva aceptada por la sociedad para asegurar cierta armonía en la convivencia en sociedad, y ética es la conducta digna que cada persona asume ante esos preceptos morales del colectivo.

La ética es una ciencia normativa, porque se ocupa de las normas de la conducta humana, determinando la bondad de esa conducta de acuerdo con algunos tipos de conducta buenos en sí mismos o buenos porque se adaptan a un modelo moral concreto.

---

<sup>1</sup> Ayllón, José Ramón. Etica Razonada. Editorial Ediciones Palabra S.A. 5° Edición. Año.2004.

En la ética es necesario considerar un valor final, deseable en sí mismo, no sólo como medio para alcanzar un fin, sino como principio para integrarse con la naturaleza. La ética parte de tres modelos de conducta principales: la felicidad o placer, el deber, la virtud o la obligación y la perfección, como el más completo desarrollo de las potencialidades humanas. Y ese valor ético se reproduce en el legado del cristianismo materializado a través de la fe. La fe, nos dice José Ramón Ayllón, “es una forma de conocer que no se apoya en la evidencia de lo que se ve, sino en la credibilidad del que ha visto lo que nosotros vemos”<sup>2</sup>; es la razón quien cree, la misma razón que resuelve un problema matemático, hace una valoración estética o emite un juicio moral; y esa fe se traduce en una causa final: creer en la voluntad colectiva como causa primera para vivir en felicidad.

La ética busca, en esa causa final, la satisfacción en la vida con prudencia, placer y libertad; una persona que carece de motivación para tener una preferencia puede resignarse a aceptar todas las costumbres y por ello puede elaborar una filosofía de la prudencia; bajo esta idea, la persona vive en conformidad con la conducta moral de la época y de la sociedad. En este punto hablamos de una ética situacional, la cual se presenta en razón de un tiempo histórico determinado, así como en espacios o circunscripciones identificadas con valores religiosos o espirituales.

El hedonismo, doctrina según la cual el placer es el único o el principal bien de la vida, y su búsqueda el fin ideal de la conducta, tiene que decidir entre los placeres más duraderos y los placeres más intensos, si los placeres presentes tienen que ser negados en nombre de un bienestar global y si los placeres mentales son preferibles a los placeres físicos.

---

<sup>2</sup> Ibid.

La ética confronta distintos sistemas morales que se establecen sobre pautas arbitrarias de conducta, a tal grado que evolucionaron de forma irracional, violándose los tabúes religiosos o de conductas que primero fueron hábito y luego costumbre, o asimismo de leyes impuestas por líderes para prevenir desequilibrios en el seno de la tribu, entre otros. Las grandes civilizaciones clásicas egipcias y sumerias desarrollaron éticas no sistematizadas, cuyas máximas y preceptos eran impuestos por líderes seculares, estando mezclados con religiones estrictas que afectaban la conducta de cada egipcio o cada sumerio.

### **1.1.2 Evolución de la Ética en su Contexto Socio Histórico.**

La ética ha estado presente en cada sociedad históricamente determinada, y son muchas las personas que han escrito sobre el tema en referencia, es así como desde la época antigua hasta la actualidad, éste ha sido un tema que ha dado mucho de que hablar, pues sin la ética las personas no tendrían un comportamiento adecuado que les facilitare su integración a la sociedad, a un grupo determinado, o a un empleo en el cual preste sus servicios profesionales, por lo cual es necesario que se conozca el contexto socio histórico de la evolución de la ética para poder tener un fundamento doctrinario, y así poder comprender de una mejor manera este tema de gran relevancia, que está en todos los aspectos del comportamiento social e interpersonal del ser humano; para el caso en estudio, en lo que respecta a evitar que éste como miembro de la sociedad, y como servidor público, cometa conductas antiéticas, y de corrupción en el acto de sus funciones, pues esto no solamente le genera problemas en su contra sino que también a la sociedad.

### 1.1.3 La Ética en la Edad Antigua.

Se tiene conocimiento que en el siglo VI. A.C. el filósofo heleno Pitágoras, desarrolló una de las primeras reflexiones morales a partir de la misteriosa religión griega del “orfismo”,<sup>3</sup> siendo bajo ésta creencia, que se fundamentó que la naturaleza intelectual es superior a la naturaleza sensual y que la mejor vida es la que está dedicada a la disciplina mental, lo cual dio origen a una orden semi religiosa con leyes que hacían hincapié en la sencillez de hablar, vestir y comer; siendo uno de los primeros ejemplos de ética en el pensamiento occidental en la época antigua.

Lo anterior confirma que desde la antigüedad, se venían desarrollando manifestaciones éticas en esas sociedades históricamente determinadas y que una de ellas es como queda descrita anteriormente, la manifestación de pensamiento religioso-ideológico del llamado aforismo, por medio del cual se fundamentaba que el intelecto siempre era superior a la naturaleza sensual, pues sin el intelecto no se podría desarrollar ninguna disciplina, ya que lo sensitivo no tendría forma de ser pues siempre tendría que pasar por el pensamiento, siendo así que toda finalidad del ser humano tendría que ser la dedicada a la salud mental y no a aquellas que perturbarán el libre desarrollo intelectual de la persona; esto originó que tras el aforismo visto como una religión o sea una ideología a seguir diera hincapié a la formación de una orden semi-religiosa, que se fundamentaba en tener y realizar un lenguaje fácil para todos, es decir sencillo.

---

<sup>3</sup> Manual de Filosofía, Víctor Afanasieev, Editorial Latinoamericana, Lima -Perú 1984.

Los filósofos griegos conocidos como “sofistas”,<sup>4</sup> (del griego sophi, experto, maestro artífice, hombre de sabiduría), nombre aplicado por los antiguos griegos a los hombres eruditos, en el siglo V, A.C., nombre que se daba a los maestros itinerantes que proporcionaban instrucción en diversas ramas del conocimiento a cambio de unos honorarios.

Este grupo de filósofos, que no pertenecieron a una época concreta determinada, sino que venían desarrollándose a través de los siglos en la época antigua, eran grandes personajes como maestros y científicos, entre otros, que proporcionaban instrucciones, dirigían, y capacitaban a las personas en las distintas ramas del conocimiento, pero para esto los sofistas cobraban ciertas cantidades de dinero por labor desempeñada, pues fue en el cobro de honorarios que se diferenciaban de otros filósofos de esa época.

Ya en tiempo de Sócrates,<sup>5</sup> filósofo griego que vivió entre el año 470 A.C. y el 399 A.C., y que desde pequeño fue conocido entre los atenienses por su facilidad de palabra y la agudeza de sus razonamientos, siempre muy provocador, ironizaba constantemente con sus dichos para erradicar la ignorancia popular presente en su sociedad. La filosofía se tornó más humana en esa época, más adherida a la condición del hombre del obrar bien, del ser ciudadano; el punto de vista de Sócrates parte de que la virtud es conocimiento porque la gente será virtuosa si sabe lo que es la virtud y el vicio o el mal es fruto de la ignorancia y la educación es aquello que constituye virtud y fomenta en la gente una conducta conforme a la moral.

Platón, que nació en Atenas, probablemente en el año 428 ó 427 A.C., fue de familia perteneciente a la aristocracia ateniense su verdadero nombre era Aristocles, aunque fue llamado Platón por la anchura de sus espaldas. Para

---

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Biografía de Sócrates. <http://www.misrespuestas.com/quien-fue-socrates.html>.

Platón el bien es un elemento esencial de la realidad; el mal no existe en sí mismo sino como reflejo imperfecto de lo real que es el bien; el alma humana, dice Platón, el bien “está compuesto por cuatro elementos “el intelecto, la voluntad, la emoción y la justicia”,<sup>6</sup> lo cual quiere decir que cada uno de estos aspectos posee una virtud específica en la persona buena y juega un papel determinante; la virtud del intelecto es la sabiduría o el conocimiento de los fines de la vida; la voluntad es el valor y la capacidad de actuar, y las emociones son la templanza o el autocontrol y la virtud última, la justicia, que es la relación armoniosa entre todas las demás, cuando cada parte del alma cumple su tarea apropiada y guarda el lugar que le corresponde, por lo tal la persona justa cuya vida está guiada por este orden, es por lo tanto una persona buena.

Aristóteles, discípulo de Platón “consideraba la felicidad como la meta de la vida”;<sup>7</sup> pues siendo pensador del período griego clásico definió la felicidad como una actividad del alma dirigida por la virtud que es, una cosa definitiva, perfecta que basta a sí misma, puesto que es el fin de todos los actos posibles del hombre. Por medio de la anterior definición se puede observar que Aristóteles pensaba que la felicidad era el fin en la vida de cualquier ser humano y que todas las acciones realizadas por éste eran encaminadas precisamente en la búsqueda de este fin.

En los siglos IV y III A.C., el filósofo griego Epicuro<sup>8</sup> en griego Επίκουρος (Atenas, demo de Gargetto, 341 A.C. Atenas, 270 A.C.), fue un filósofo griego, quien desarrolló un sistema de pensamiento llamado epicureísmo “que identificaba la bondad más elevada con el placer, sobre todo el placer

---

<sup>6</sup> La Filosofía de Platón. Revista sobre Ética Pública.

[http://www.webdianoia.com/platon/platon\\_bio.htm](http://www.webdianoia.com/platon/platon_bio.htm).

<sup>7</sup> Ética de Aristóteles. <http://www.fce.ufm.edu.gt/catedraticos/mpolanco/hbarrundia.htm>

<sup>8</sup> El Epicureísmo. Enciclopedia Virtual. <http://es.wikipedia.org/wiki/Epicuro>.

intelectual y, al igual que el estoicismo, abogó por una vida moderada, incluso ascética, dedicada a la contemplación". Los epicúreos buscaban alcanzar el placer manteniendo un estado de serenidad, considerando que las creencias y prácticas religiosas eran perniciosas porque preocupaban al individuo con pensamientos perturbadores sobre la muerte y con la incertidumbre de la vida después de ese tránsito; además sostenían que es mejor posponer el placer inmediato con el objeto de alcanzar una satisfacción más segura y duradera en el futuro.

#### **1.1.4 La Ética en la Edad Media.**

Los modelos éticos de la edad clásica fueron aplicados a las clases dominantes, en especial en Grecia; las normas no se extendieron a los no griegos que eran llamados barbaroi (bárbaros), un término que adquirió connotaciones peyorativas. El advenimiento del cristianismo marcó una revolución en la ética como toda religión, dice José Ramón Ayllón,<sup>9</sup> implica una ética, un determinado fundamento y estilo de conducta. Entonces la ética que deriva de la religión cristiana presenta un primer rasgo diferencial no es tanto un sistema de ideas y preceptos como la imitación de una persona llamada Jesucristo, que predica un modo de vida basado en el amor y en una promesa de inmortalidad feliz, pues según la idea cristiana una persona es dependiente por entero de Dios y no puede alcanzar la bondad por medio de la voluntad o de la inteligencia sino tan sólo con la ayuda de la gracia de Dios.

En la baja edad media, el legado de Aristóteles, tuvo una fuerte influencia en el pensamiento europeo, al resaltar el conocimiento empírico en comparación con la revelación, el aristotelismo amenazaba la autoridad intelectual de la

---

<sup>9</sup> Ética razonada. Autor José Ramón Ayllón Vega, (5edición).1999.Editorial Venecia. España.

Iglesia. El teólogo cristiano santo Tomás de Aquino<sup>10</sup> consiguió, armonizar el aristotelismo con la autoridad católica al admitir la verdad del sentido de la experiencia pero manteniendo que ésta completa la verdad de la fe.

La Iglesia medieval<sup>11</sup> se hizo más poderosa, se desarrolló un modelo de ética que aportaba el castigo para el pecado y la recompensa de la inmortalidad para premiar la virtud. Las virtudes más importantes eran la humildad, la continencia, la benevolencia y la obediencia; la espiritualidad o la bondad de espíritu, era indispensable para la moral. Todas las acciones, tanto las buenas como las malas, fueron clasificadas por la Iglesia y se instauró un sistema de penitencia temporal como expiación de los pecados.

### **1.1.5 La Ética en la Época Moderna.**

Isaac Newton, filósofo y científico inglés del siglo XVII, aportó leyes que se consideraron como prueba de un orden divino racional, rompiendo el esquema divino de la voluntad que guiaba la conducta ética hasta ese período histórico. La opinión contemporánea al respecto es que tanto lo racional como lo divino dan con una conducta ética determinada, la cual busca un fin común: ordenar las relaciones en sociedad y cuidar la libertad de cada persona.

---

<sup>10</sup> *Ética razonada*. Autor José Ramón Ayllón Vega, (5edición).1999.Editorial Venecia. España.

<sup>10</sup> Hirschberger, Johannes. *Historia de la filosofía: antigüedad, edad media, renacimiento*. Herder. Barcelona. ES. 1968. 621 p. T. I.

<sup>11</sup> *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Reflexiones a partir del pensamiento ético-económico de Martín Lutero. <http://www.salvador.edu.ar/vrid/publicaciones/revista/beros.htm>

David Hume<sup>12</sup>, filósofo inglés del siglo XVIII, presentó en sus ensayos morales y políticos (escritos entre 1741 y 1742), así como Adam Smith, precursor de la teoría económica del laissez-faire, expusieron abiertamente que los modelos éticos obedecen a un fundamento subjetivo que oscila entre una racionalidad aceptable y una divinidad necesaria; del mismo modo, identificaron lo bueno con aquello que produce sentimientos de satisfacción y lo malo con lo que provoca dolor. Para “Hume y Smith”, las ideas de moral e interés público provocan sentimientos de simpatía entre personas que tienden las unas hacia las otras incluso cuando no están unidas por lazos de parentesco u otros lazos directos. Por su parte, Jean-Jacques Rousseau, en su célebre obra el Contrato Social (escrito hacia 1762), se adhirió a la teoría de Hobbes de una sociedad regida por las cláusulas de un contrato social, a todo esto atribuía el mal ético a las inadaptaciones sociales y mantuvo que los humanos eran buenos por naturaleza.

Emmanuel Kant,<sup>13</sup> dio una mayor aportación a la ética a finales del siglo XVIII en su fundamentación de la metafísica de las costumbres (1785). Según Kant, no importa con cuánta inteligencia actúe el individuo, los resultados de las acciones humanas están sujetos a accidentes y circunstancias; por lo tanto, la moralidad de un acto no tiene que ser juzgada por sus consecuencias sino sólo por su motivación ética. Sólo en la intención radica lo bueno, ya que es la que hace que una persona obre, no a partir de la inclinación, sino desde la obligación que está basada en un principio general que es el bien en sí mismo.

---

<sup>12</sup> La Filosofía Liberal de David Humme.

[www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP\\_210\\_035.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_210_035.pdf)

<sup>13</sup> Ética de Emmanuel Kant Trabajo Sobre Etica.

<http://www.monografias.com/trabajos5/etica/etica.shtml>.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel,<sup>14</sup> en el siglo XIX, aceptó el imperativo categórico de Kant, pero lo enmarcó en una teoría universal evolutiva donde toda la historia está contemplada como una serie de etapas encaminadas a la manifestación de una realidad fundamental que es tanto espiritual como racional. La ética, para Hegel, no es el resultado de un contrato social, sino un crecimiento natural que surge en la familia y culmina, en un plano histórico y político, en su tiempo.

#### **1.1.6 Breve Reseña Histórica de las Conductas de Corrupción Cometidas por Servidores Públicos.**

En el mundo contemporáneo, la corrupción no es un fenómeno geográficamente localizado. Bajo formas diversas, relacionadas a menudo con las particularidades de los sistemas políticos y económicos vigentes en cada país, sus tradiciones, las mentalidades e incluso las expectativas morales de su población, aparece la corrupción como un problema constante y universal. Asimismo se reconoce en forma unánime sus consecuencias negativas; pero este problema no es nada nuevo pues se conocen datos históricos que mencionan como este fenómeno existía, en la antigüedad, edad media y en la contemporánea.

#### **1.1.7 Edad Antigua.**

Las prácticas de corrupción han sido frecuentes en la historia de la humanidad; en la Grecia clásica, Demóstenes, un alto funcionario público de esa época, fue acusado de malversación de caudales públicos. En Roma, a partir de Sila (83-79 A. J.C.) se generalizaron el pillaje de los pueblos

---

<sup>14</sup> José Gaspar Birlonga. Materiales y Recursos. Kant. 3era Edición. 1999. Editorial. Purusia. España.

conquistados y la dilapidación de los bienes del Estado, prácticas denunciadas por Cicerón<sup>15</sup>.

#### **1.1.8 Casos de Corrupción Cometidos por Funcionarios Públicos en la Edad Media.**

Durante la Edad Media se dan numerosos ejemplos de corrupción en los países europeos, sobre todo en la clase alta, dichos países siguen conociendo prácticas de esta naturaleza en el transcurso de los siglos XVI, XVII y XVIII; en Francia, por ejemplo, el mismo Rey Luis XV estuvo involucrado en casos de especulación sobre el trigo y, en Inglaterra, era frecuente la corrupción de los miembros del Parlamento y la compra de escaños en esta institución; en el siglo XIX, se observan numerosos casos de corrupción en los Estados Unidos, originados por la herencia de las tradiciones británicas en materia de administración pública y favorecidos por las posibilidades que el país ofrecía de ganar dinero rápidamente; a principios de ese siglo, era frecuente ver cómo los representantes del Congreso y los miembros del Ejecutivo vendían públicamente su influencia, anunciándola incluso en los periódicos de Washington.

Finalmente, durante el presente siglo los casos de corrupción, existentes en todo el mundo son tan numerosos y conocidos que su simple enumeración excedería los límites de esta breve presentación del problema; a título de ejemplos pueden mencionarse los casos que implican a personas o instituciones de tan alto rango como Indira Gandhi (India), el Banco del Vaticano, el príncipe Bernardo de Holanda y el primer ministro japonés Tanaka (ambos involucrados en sobornos con la multinacional de aviación Lockheed) y más recientemente, diversos partidos políticos (socialdemócrata

---

<sup>15</sup> Louis PROAL, Political Crime, Montclair, N.Y., Patterson Smith, 1973.

en Italia; socialista en Francia, Italia y España), sin olvidar el célebre caso Watergate (Estados Unidos), así como muchos casos que se han dado en Latinoamérica.

Numerosos escándalos recientes no deben hacer olvidar que las prácticas destinadas a entregar una suma de dinero a cambio de pagar por un servicio han sido frecuentes desde los tiempos de la Colonia<sup>16</sup>. Cuando Fray Toribio de Benavente, autor de la Historia de los Indios de Nueva España, menciona en sus “Memoriales” las diez plagas que azotaban a los indios en los primeros tiempos de la conquista española, señala en quinto lugar los tributos en oro pagados a los españoles. Más adelante, el alejamiento de la metrópolis y la instauración de una burocracia complicada hacen de la corrupción un medio eficaz y rápido para resolver ciertos problemas con la más completa impunidad.

En épocas más recientes, las prácticas de corrupción explican las rápidas fortunas de numerosos dictadores, políticos y altos funcionarios<sup>17</sup>. Pueden señalarse por lo menos dos grandes categorías de corrupción, que difieren por sus móviles y por su objeto. Por una parte, la corrupción política, la cual tiene por objeto esencialmente la adquisición y/o la conservación del poder político (por ejemplo, la “compra” de votos durante las elecciones, las subvenciones ilegales a las campañas electorales de ciertos partidos, las asociaciones ilícitas con miras a la elección o reelección de un candidato determinado, las intervenciones de personalidades influyentes en el nombramiento de funcionarios); por otra, los actos de corrupción directamente relacionados con la obtención de beneficios, no solamente para el político o administrador corrompido sino también para la persona que

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ricardo de la Ceiva. *Historias de la Corrupción*, 2da Adición, Barcelona, Planeta, 1993

soborna (tal es el caso de la corrupción de la policía o de otros funcionarios públicos para inducirlos, por ejemplo, a permitir la entrada de mercaderías sin pagar derechos de aduana, la explotación de casas de juego o de prostitución, la intervención de políticos en la adjudicación de trabajos públicos u otras operaciones de carácter económico).

### **1.1.9 Evolución Histórica de los Mecanismos Contra la Corrupción.**

Es a través de documentos históricos que puede observarse que el humano desde tiempos antiguos y cuando se comenzó a organizar en sociedad, en la cual ya había una estructura de gobierno, éste siempre tuvo tendencia a desviarse del comportamiento socialmente aceptado, desde su posición de funcionario de aquellos postreros tiempos, es así como antiguamente ya existían normas que castigaban a aquellos funcionarios que cometían conductas prohibidas por esas normas.

#### **1.1.10 En la Edad Antigua.**

A continuación se hace un abordaje sobre la forma en que la corrupción ha sido combatida desde la edad antigua hasta la actualidad.

Fue hasta el descubrimiento del Código de Hammurabi, que dejó de considerarse al código de Manú, como la compilación de leyes más antiguas que existía y con esto se comprobó que a finales del siglo XVII A.C., fue creada por primera vez una codificación de leyes que contenía 280 artículos, decretados por Hammurabi Rey de Babilonia (aproximadamente de 1750 hasta 1792 A.C.) Este código era de carácter penal, donde la pena de muerte

era la sanción más común, lo que el rey pretendía con este código era impedir que las personas tomaran justicia por su propia mano.<sup>18</sup>

En dicho código se regulaban conductas deshonestas de los funcionarios públicos, conocidas en la actualidad como delitos oficiales y tipificados como enriquecimiento ilícito, exacción, cohecho, peculado, concusión, infidelidad en la custodia de documentos y negociaciones ilícitas.

En dicho cuerpo normativo pueden encontrarse normas que hacen referencia a los actos que les eran desaprobados a los funcionarios públicos en donde también se establece la sanción respectiva.

Algunas de estas normas son:

Si un juez ha juzgado una causa, pronunciando sentencia, depositado el documento sellado, si, a continuación cambia su decisión, se le probará que el juez cambió la sentencia que había dictado y pagara hasta doce veces la cuantía de lo que motivó la causa. Además públicamente se le hará levantar de su asiento de justicia, no volverá más ha sentarse con los jueces en un proceso.<sup>19</sup> Si un gobernador o un prefecto se han apoderado de los bienes de un oficial, han causado daño a un oficial; han dado en locación, han regalado un oficial en un proceso, a uno más poderoso; han quitado un oficial el regalo que el rey le había dado; este gobernado y este prefecto recibirán la muerte”.<sup>20</sup>

### **1.1.11 Combate a la Corrupción en la Antigua Grecia.**

---

<sup>18</sup> Vid, Brenes Córdoba, Alberto: "Historia del Derecho", da Ed., Costa Rica, Tipografía Guttenberg, 1929, pp. 57-59.

<sup>19</sup> Idem

<sup>20</sup> Idem

En la antigua Grecia se creó la ley de ostracismo en el año 510 A.C. y se puso en práctica en el año 487 para luchar contra la tiranía; varios funcionarios fueron sancionados a través de esta ley.

A la sanción impuesta por esta ley se le llamaba ostracismo el cual era un procedimiento político que permitía desterrar temporalmente a un ciudadano considerado peligroso para el bienestar público, este es uno de los casos de corrupción cometidos en la antigua Grecia realizado por Pericles (495-429 AC.)

Para la aplicación de la ley de ostracismo, cada año se reunía en Atenas una asamblea; votaban a mano alzada y si el resultado era positivo volvían a tener una votación pública dos meses más tarde donde cada votante escribía el nombre de la persona a quien quería desterrar, si el nombre de la persona alcanzaba una determinada cantidad de votantes, tenía que marcharse de Atenas antes de diez días y permanecer en el destierro durante diez años.

Sanciones a la Corrupción en el Derecho Romano; aun y cuando en el código de Hammurabi ya se sancionaba la conducta de funcionarios públicos todo parece indicar que la lucha contra la corrupción, nació en Roma, donde se sancionaba a funcionarios públicos que vulneraban el decoro y el prestigio de la administración pública. Fue en Roma donde fueron castigados por primera vez los delitos de: malversación, peculado, concusión exacción y cohecho, los cuales se combatían y prevenían a través de un conjunto de leyes.

A la malversación de caudales públicos se les conocía con el nombre de peculatus y consistía en el hurto de las cosas muebles pertenecientes al Estado, originalmente "peculatus" se le denominaba al hurto del ganado

público, el cual servía al estado y a los particulares como medio de cambio; éste se consideraba como hurto agravado por la calidad de las cosas sobre las que recaía<sup>21</sup> para combatir el peculatus fue creada la ley julia, con la que se castigaba la apropiación del dinero destinado al uso público por parte de los magistrados, funcionarios o particulares y disponía que nadie intercepte, ni invierta en cosas suyas, parte del dinero sagrado, religioso y público ni haga que de modo alguno lo quite, lo intercepte o lo aplique a cosa suya, a no ser que a él le fuera ciertamente lícito por la ley.<sup>22</sup> Lo que hoy conocemos como concusión, en Roma se le castigaba bajo el nombre de crimen retundarum.

Durante el mandato del emperador Julio Cesar se publicó la ley julia repetundarum, en la que se agregó a la restitución la pena del exilio, también en el derecho romano, existía la acción de perdulio, frente a la violación del deber del magistrado, lo que originó la creación de la ley Cornelia, por medio de la cual se castigaba al pretor que se apartaba de la correcta aplicación de las leyes.<sup>23</sup>

En Roma también se castigaba el delito de cohecho y en la llamada ley se expresaba que los alguaciles escribanos y porteros no podrían tomar dinero, alhajas, y otra dádivas de los litigantes, de sus procuradores, escribanos y agentes, algunos de los reos, ni pactar con las partes, recibir agasajos, o albricias algunas.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Fontan Balestra Carlos: Derecho Penal (Parte especial) 10ª Ed., Buenos Aires Ed. Abaledo-Perrot, 1985, p.87

<sup>22</sup> González, Cussac, Jorge Luis: Los Delitos de los funcionarios públicos en el Código Penal, Madrid Imprime Mateu Cromo, 1996 pp. 260-261

<sup>23</sup> Consejo General del Poder Judicial: Delitos de los funcionarios públicos, Madrid. Ed. Soiena e hijos 1994, p. 77.

<sup>24</sup> Ibid. p. 132

### **1.1.12 Combate a la Corrupción en la Edad Media.**

La edad media es un período histórico que inició aproximadamente en el siglo V y finalizó en el siglo XV<sup>25</sup>. En esta época el poder era ejercido por la Iglesia o el Estado, siendo el dualismo el sistema imperante por el papel preponderante de la Iglesia; también tuvo mucha importancia el derecho canónico que se inclinaba a ver en el delito y en el pecado la esclavitud y la pena de liberación<sup>26</sup>.

Durante este período histórico es quizás la época en que casi nada se hizo contra la corrupción, pues fueron los Papas y los Reyes que gobernaban, quienes se valieron de sus conductas corruptas para ejercer el poder.

Entre algunos papas y Reyes que ejercieron su mandato amparados bajo la corrupción estuvieron: Alfonso VI (1040-1109) quien fue Rey de las provincias de León y de Castilla, se dedicó a engrandecer sus territorios, a costa de los musulmanes, combinando la presión militar y la extorsión económica; Papa Bonifacio VIII (1294-1303) este Papa, se valió de dinero robado para mantenerse en su pontificado; Papa Juan XXIII (1455-1458) se dedicó a distribuir las finanzas de la Iglesia entre sus familiares, por lo que fue considerado codicioso, de torpes ganancias y corrompido en todas sus acciones.

### **1.1.13 Combate a la Corrupción en la Edad Moderna.**

---

<sup>25</sup> Arrieta Gallegos Manuel: Programa y estudios complementarios de la Constitución Política de San Salvador. Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia 1972 p. 15.

<sup>26</sup> Zaffaroni Raúl Eugenio: Manual de Derecho Penal (parte general) México Ed. Cárdenas 1988, pp. 158-159

Durante este periodo fueron creadas en Alemania, las primeras leyes que ya contemplaban en sus artículos una clara dirección contra la corrupción, entre esos mecanismos estaban la “constitutio criminalis Bambergensis” y el código de Carlos V “la Constitutio criminales”.

#### **1.1.14 Combate a la Corrupción en El Salvador.**

En la lucha contra la corrupción en El Salvador, ésta básicamente ha sido combatida desde el área penal. Fue en el primer código penal que se creó donde se mostraron señales de combatir esa práctica tan antigua como la humanidad misma; es así como en el código penal creado en el año m de 1859, por el supremo poder ejecutivo en donde ya se regulaban conductas de los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones.

En este código se hacía referencia a conductas de los funcionarios públicos los cuales eran típicados como delitos de corrupción, entre los cuales estaban:

- 1) El cohecho, capítulo XII, Art.309 y siguientes el cual se daba si se cumplían los siguientes requisitos:
  - a. La aceptación de dádivas y promesas por parte de un funcionario público para realizar la comisión de de alguno de los delitos establecidos en el Título XII del código penal, que son las siguientes: prevaricación, infidelidad en la custodia de presos, resistencia y desobediencia, entre otras.
  - b. El soborno era considerado cohecho.
  
- 2) La Sustracción, destrucción y ocultación de documentos confiados al funcionario público por razón de su cargo.

3) La Malversación de Caudales Públicos, Art. 312 Pn. y siguientes que hacía referencia a las siguientes conductas:

- a. La sustracción y consentimiento para sustraer fondos públicos.
- b. El abandono o negligencia del funcionario público que permitiere la sustracción de caudales públicos por parte de un tercero.

En el Código Penal de 1890, también se regulaban conductas relativas a la corrupción de la siguiente manera:

- 1) Infidelidad en la custodia de documentos Art. 299 Pn. y siguientes.
- 2) El cohecho, Art. 355 Pn.
- 3) Malversación de Caudales Públicos Art. 343 Pn. 4)

Fraudes y Exacciones Ilegales, Art.349 Pn. el cual variaba con referencia al del código penal de 1859, ya que aquí se contemplaban más conductas que podían ser consideradas como tales.

Las reformas hechas al código penal en 1904, no causaron ninguna modificación en diez artículos relativo a delitos de los funcionarios públicos, sino que hasta la reforma realizada en 1973, se estableció un título relativo a la corrupción de los funcionarios públicos cuyos delitos eran; la concusión, negociaciones ilícitas, exacción, cohecho pasivo impropio, malversación, enriquecimiento ilícito, infidelidad en la custodia de documentos públicos y abusos contra la honestidad.

En el código penal aprobado en 1998 solo hubo una reforma con respecto a los delitos relativos a la corrupción que regulaba el código penal de 1973, la cual fué la división del delito de cohecho en; cohecho propio Art.330 Pn. y cohecho impropio, Art.331 Pn

## CAPÍTULO 2

### **2.1 MARCO DOCTRINARIO CONCEPTUAL, SOBRE EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA LEY DE ÉTICA, LAS CONDUCTAS ANTIÉTICAS Y DE CORRUPCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

#### **2.2 LA FUNCIÓN PÚBLICA.**

La palabra función deriva etimológicamente de la voz latina *functio*, perteneciente a la misma raíz del verbo *fungor-fungi*, que quiere decir, cumplir, ejecutar, desempeñar.

Etimológicamente, entonces, función es cumplimiento, ejecución, desempeño. La función es un concepto evidentemente dinámico que lleva la idea de vida, de movimiento, de actividad. Por eso podría decirse que función es toda actividad ejercida por un órgano para la realización de un determinado fin.

Como la idea de función implica una actividad que está referida a los órganos del Estado, la función es pública o estatal. La función pública se estudia en el Derecho Administrativo, con relación al funcionario público y con referencia a las instituciones.<sup>27</sup>

De igual manera la L.E.G, establece una definición de Función Pública en su Art.3 literal a) Función Pública: “Toda actividad temporal o permanente, remunerada o ad-honorem, realizada por una persona natural en nombre del

---

<sup>27</sup> Manual de Derecho Administrativo Tomo I: Manuel María Díez. edición

Estado, al servicio de éste, o de sus entidades en cualquiera de sus niveles jerárquicos”.

### **2.2.1 Servidores Públicos: Diferenciación Entre Empleado y Funcionario Público.**

Existe gran variedad de definiciones sobre lo que debemos entender por servidor público, desde los que dice la doctrina y algunos ordenamientos legales que pretenden definir sobre qué es un servidor público; de acuerdo con la doctrina la definición que más se aproxima es la que sostiene que el Estado para el cumplimiento de sus fines y por la naturaleza de éste, necesita al igual que cualquier otra persona jurídica, la concurrencia de personas naturales, las que en este caso se les denomina servidores públicos, y a quienes se les denomina indistintamente, se conocen como empleados públicos, funcionarios públicos, trabajadores públicos, funcionarios municipales, y trabajadores municipales, pero que siempre se ésta haciendo referencia a personas que prestan su fuerza de trabajo para el Estado. En Derecho Administrativo, y refiriéndose a los servidores públicos, se crea la carrera administrativa que tiene fundamento constitucional y legal, Art.218 y siguientes de la Constitución, y Ley de servicio civil entre otras, pero en lo que se refiere a la Ley de Ética Gubernamental se entiende que será aplicable a todos los servidores públicos, laboren éstos en los tres órganos fundamentales del Estado, en el Ministerio Público, Tribunal Supremo Electoral, y Corte de Cuentas de la República, es decir, que comprende a todas las personas naturales que prestan sus servicios al Estado, en el carácter de servidores públicos.

Por otra parte la LEG define al servidor público en su Art. 3 literal d) como: “Persona natural que presta ocasional o permanentemente, servicios dentro de la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Comprende a los funcionarios y empleados públicos y agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos”. Por lo que es preciso determinar que la diferencia entre funcionario y empleado público, es que los primeros tienen poder de decisión y actúan en representación de la institución para la cual trabajan, su capacidad de decisión procede de la Constitución o de una Ley, no actúan por delegación, lo que los distingue de los empleados públicos de alto nivel, éstos gozan de ciertos privilegios que no gozan el resto de empleados, estos pueden definirse como el más grande grupo de los servidores públicos y que siempre actúan bajo órdenes jerárquicas.

### **2.2.2 La Administración Pública.**

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ha definido la Administración Pública, como el ente pasivamente legitimado en el proceso contencioso administrativo, que se erige en el país como una pluralidad de órganos puestos al servicio de la comunidad que realizan función administrativa y por ende titulares de relaciones jurídico administrativas. De conformidad con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para sus efectos, se entiende por Administración Pública, entre otros, el Poder Ejecutivo y sus dependencias, inclusive las instituciones oficiales autónomas. Cabe señalar que estas últimas, son entes descentralizados por servicio, son personas jurídicas cuyo fin es precisamente la prestación de determinado servicio público<sup>28</sup>. La doctrina

---

<sup>28</sup> (Sentencia del día treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y siete. Ref.45-V-96 Sala de los Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia )

dice que la Administración Pública comprende “El Órgano Ejecutivo y sus dependencias, inclusive las instituciones autónomas y demás entes descentralizados del Estado.”<sup>29</sup> Y que la administración central. Territorial del Estado, comprende el Consejo de Ministros y todos los órganos de la Administración central dependientes del mismo, como son los Viceministros, y Directores Generales.

Por otra parte es necesario en el análisis de la Ley de Ética Gubernamental, y para poder establecer el ámbito de aplicación de la misma, determinar los funcionarios y empleados que ésta comprende, ya que como lo establece la Ley en su Art. 2 ésta será aplicable a “Todos los servidores públicos...”, que presten su servicio en cualquier entidad estatal o municipal, dentro o fuera del territorio de la República, por lo que es indispensable comentar el carácter de los empleados y funcionarios del Órgano Legislativo, Judicial e instituciones autónomas que es hasta donde llega el brazo de la LEG, Art.14, por lo que puede decirse que en este punto nos encontramos en presencia de instituciones del Estado que no gozan de la naturaleza de Administración Pública, ya que se trata de órganos constitucionales que desempeñan una función específica distinta de la administrativa.

En ese sentido puede mencionarse la Corte Suprema de Justicia y el resto de sus dependencias que también forman el Órgano Judicial, a quienes se les encomienda la función jurisdiccional del Estado Art.172 Cn; la Asamblea Legislativa, integrada en el Órgano Legislativo, y al que corresponde la función legislativa Art.121 Cn, el Ministerio Público Art.191 y siguientes. Cn.; y la Corte de Cuentas de la República Art.195. Estas instituciones a las que calificamos como “órganos constitucionales” se deben a que su creación es

---

<sup>29</sup> Eduardo Gamero Casado; Derecho Administrativo, monografías: Consejo Nacional Judicatura, Talleres de la UCA año 2002.

fruto de la Constitución misma, y desempeñan una función constitucional específica cuya regulación no corresponde al Derecho Administrativo; pero con carácter instrumental o accesorio a dicha función asumen otras funciones en las que aplican el Derecho Administrativo.

### **2.2.3 Corrupción Administrativa.**

Etimología, definiciones y conceptos genéricos de la corrupción.

El uso del término corrupción es relativamente nuevo. La palabra corrupción en su actual sentido social y legal, es la acción humana que viola las normas legales y los principios de la ética. Hay quienes al hablar de la corrupción se refieren a los actos deshonestos en que incurren los empleados del Estado. No es apropiado usar solo esa palabra en ese sentido, pues las leyes incriminan y castigarán a la corrupción de menores, y en los códigos morales los predicadores condenan a la corrupción de las buenas costumbres. La corrupción administrativa sería entonces el genérico de los delitos que se cometen en el ejercicio de un cargo público y que se clasifican jurídicamente en los términos siguientes.

**Soborno o Cohecho:** Es el más reiterativo de los delitos contra la Administración Pública. Se comete normalmente a instancia del contribuyente y va desde la entrega de una pequeña dádiva para evitar una contravención de simple policía hasta el ofrecimiento de abundantes sumas para salir del pago de los impuestos.

son actos que reúnen los elementos constitutivos del peculado. **La Exacción:** El agente fiscal que se aprovecha del miedo o de la ignorancia del contribuyente y le notifica el pago de un impuesto en cuantía mayor a la que le corresponde, está cometiendo exacción. Esta no se debe confundir con la

liquidación provisional del impuesto que es frecuentemente mayor que la suma que termina pagando el contribuyente.

La Concusión: Es una especie de extorsión hecha por el cobrador de impuestos que bajo la presión de su investidura, conmina al contribuyente a pagarle determinada cantidad de dinero bajo la amenaza de aplicarle todo el peso de la ley impositiva; Ej. Son concusionarios los agentes del Instituto Salvadoreño del Seguro Social que en vez de exigir el cumplimiento de la ley, diligencian el pago de “coima” a cambio de hacerse el ignorante ante la violación de los preceptos que están bajo su celo.

Tráfico de influencia. Este se realiza cuando el funcionario influye para conseguir a favor de una persona allegada una contrata de obras públicas o cualquier otra actividad en la que esté involucrada una posición o un trabajo en el que resulte beneficio ya sea para él u otras personas.

La malversación: Consiste en desviar caudales públicos hacia objetivos distintos a los que consigna el presupuesto en ejecución.

El abuso del poder: Este consiste en utilizar la fuerza pública para resolver problemas particulares, propio de los militares de alto rango y de políticos en el ejercicio de puestos de mando, es igualmente abuso de poder; además la obediencia o el acatamiento de las sentencias u ordenes judiciales por parte del poder ejecutivo.

El Peculado: Contiene el significado de todas las palabras descritas precedentemente. El sujeto que ilegalmente se enriquece o enriquece a otros en perjuicio del Estado es reo de peculado. El uso en provecho propio de bienes públicos, la retención de bienes ajenos que por error han caído en

manos de empleados oficiales, el uso de materiales y equipos en labores diferentes al objeto de su compra, las pérdidas de bienes estatales, todos

### **2.3 DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN APLICADA AL SECTOR PÚBLICO.**

En términos simples, la corrupción es “el abuso de poder público para obtener beneficio particular”. No se puede suponer que la corrupción siempre signifique la misma cosa o que tenga el mismo impacto o motivación.

Para los fines de este trabajo “se designa como corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es por lo tanto el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal (...) La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra en referencia al funcionamiento de un sistema y en particular, a su modo de tomar decisiones.”

Hay dos categorías muy diferentes de corrupción administrativa: la primera acontece cuando los actos corruptos se cometen "acuerdo con las reglas" y la segunda cuando las operaciones se desarrollan “en contra de las reglas”. En el primer caso, un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según lo dispone la ley. En el segundo caso, se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar. La corrupción "de acuerdo con la ley y contra la ley" puede ocurrir en todos los niveles gubernamentales y oscila desde la "gran corrupción" hasta las más comunes y pequeñas formas en la escala de la misma.

Las causas y motivos de la corrupción son: Éticas, sociológicas, económicas y culturales; la discrecionalidad de los funcionarios; debilidad institucional; debilidad en mecanismos de control; indiferencia ciudadana y falta de conocimiento para hacer un control eficiente y efectivo. La misma impunidad en estos casos genera a su vez la desconfianza en las instituciones.<sup>30</sup>

### **2.3.1 Procedimiento Sancionador en la Ley de Ética Gubernamental.**

Para poder determinar con mayor claridad el procedimiento sancionatorio en la LEG, es importante destacar que dicha Ley en su Art.20 dice: “El servidor público que sea denunciado de conformidad a esta ley tendrá derecho al debido proceso, a que se le responda o aclare sobre inquietudes que puedan surgir en torno a los hechos que se le atribuyen, a estar informado sobre los actos procesales, y en caso que no se le comprobare la infracción, tendrá el derecho a las acciones legales correspondientes contra el denunciante”. Sin definir la Ley de Ética Gubernamental con mayor precisión consideramos indispensable su estudio debido a que si desconocemos los trámites del procedimiento no sabremos determinar si el acto dictado es válido o no.

## **2.4 CONCEPTO Y FORMACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA.**

La sanción administrativa debe entenderse como un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien, o de un derecho, imposición de una obligación de pago de multa e incluso hasta llegar al arresto personal. Se distinguen estas sanciones de las

---

<sup>30</sup> Corrupción Administrativa de los Funcionarios Públicos. <http://www.monografías.com>

penas propiamente dichas por un dato formal, la autoridad que las impone: aquéllas la Administración, éstas los Tribunales penales<sup>31</sup>.

Esta dualidad de sistemas represivos esta recogida en un mismo precepto de la Constitución, en el Art.14 “Corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas. No obstante la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo al debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad”.

#### **2.4.1 La Aplicación de los Principios Generales del Derecho Penal al Derecho Sancionador de la Administración.**

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ha hecho suya la postura en la cual sostiene que la potestad sancionadora de la Administración, encuentra su base en la Puniendi Estatal, y que por tal razón la Administración debe de regirse por los principios generales que regulan el derecho penal, sobre todo aquellos que suponen una limitación del poder punitivo del Estado es decir a la sanción administrativa son extensibles al derecho administrativo sancionador<sup>32</sup>.

Interesa examinar brevemente la manera de cómo la potestad sancionadora de la Administración se concreta frente a los administrados. En general, la potestad sancionadora tiene una doble manifestación, externa e interna. Externamente, la Administración está facultada para aplicar un régimen de

---

<sup>31</sup> Autor Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo TOMO II: Editorial Civitas, S.A. Madrid 1991 Pgs.161-162.

<sup>32</sup> Sentencia del día veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y siete, Ref. 39-D-96. Sala de lo Contencioso Administrativo de la C.S.J.

sanciones a los particulares que infrinjan el ordenamiento jurídico. Al interior de los órganos administrativos, éstos detentan en términos generales una potestad disciplinaria sobre los agentes que se hallan integrados en su organización, en virtud de la cual pueden aplicarles sanciones de diversa índole ante el incumplimiento de los deberes y obligaciones que el cargo les impone, con el propósito de conservar la disciplina interna y garantizar el regular ejercicio de las funciones públicas.<sup>33</sup>

La doctrina sostiene que la peculiaridad de esta especie de sanciones reside en el reconocimiento de una especie de titularidad natural de la Administración, derivada de actuar en su propio ámbito interno o doméstico, tutelando su propia organización y funcionamiento.

Luciano Parejo Alfonso sostiene que tales sanciones: "...no son, en definitiva, más que sanciones administrativas cualificadas por el tipo de relación jurídica sustantivo (que, a su vez, está en función del tipo de organización y su fin propio) sobre el que operan: la relación de empleo público", y que: "Se explica así, el distinto alcance y, por tanto, el diferente régimen de la potestad disciplinaria en el seno de la Administración Pública".<sup>34</sup>

Alejandro, Nieto sostiene que nos encontramos ante una potestad doméstica, abocada a la propia protección más que a otros fines sociales generales, con efectos sólo respecto de quienes están directamente en relación con su organización y funcionamiento y no contra los ciudadanos en abstracto.

---

<sup>33</sup> Sentencia de Sala De Lo Contencioso Administrativo De La Corte Suprema De Justicia: del día veinticinco de noviembre de dos mil tres. Ref.63-V-200.

<sup>34</sup> Parejo Alfonso, Jiménez-Blanco, Ortega Álvarez: Manual de Derecho Administrativo. Editorial Ariel, Barcelona, 1994, Pág. 313.

Lo anterior no implica que los destinatarios de tales sanciones estén desprotegidos o que no apliquen las garantías constitucionales generales, sin embargo, sí es claro que en su aplicación han de entenderse matizados los principios del Derecho Penal aplicables al Derecho sancionatorio común. Por ello consideramos importante el análisis de los principios del Derecho Penal aplicables al Derecho Administrativo Sancionador.

#### **2.4.2 Los Principios del Derecho Sancionador Administrativo.**

La aplicación y la matización de los principios jurídicos- penales.

Como lo expusimos anteriormente la regulación de las penas y las sanciones administrativas, corresponde al Órgano Judicial las primeras y las segundas a la Autoridad Administrativa, tal como lo establece el comentado Art.14 de la Cn. Y la Jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia que ha impuesto la aplicación a la esfera sancionatoria administrativa del principio general del Derecho Penal, y más aún cuando en El Salvador existe carencia de regulación jurídica para la imposición de las Sanciones Administrativas.

Esa aplicación debe atender dice la Jurisprudencia a los principios del Derecho Penal, y que en el Derecho Administrativo Sancionador los más aplicables son:

#### **2.4.3 Principio de Legalidad:**

Es la Expresión del principio nullum crimen, nulla poena sine lege, la Ley ha de preceder a la conducta sancionable, dice el Art.15 de la Cn “Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate, y por los tribunales que previamente haya establecido la ley”. Así como determinar el contenido de las sanciones.

La doctrina sostiene que para que una norma responda al principio de legalidad debe cumplir con tres requisitos: 1º Escrita: para que no queden dudas sobre su contenido: 2º Estricta: que describa en forma concreta la conducta calificada como delito y 3º Previa: que exista antes del hecho delictivo.

#### **2.4.4 Principio de Tipicidad:**

Inherente al principio de legalidad de las infracciones obliga a que la conducta sancionable sea determinada previamente, en forma clara, por instrumentos normativos y no mediante actos particulares. Su aplicación exige que el administrado conozca anticipadamente el hecho prohibido y, consecuentemente, pueda evitarlo, circunstancia que sólo podría lograrse mediante una clara definición de los elementos típicos de la conducta prohibida. No caben pues, cláusulas generales o indeterminadas de infracción, que permitirían al Órgano Sancionador actuar con excesivo arbitrio y no con prudencia y razonabilidad que permitiría una especificación normativa. Advirtiéndose que en materia disciplinaria resulta difícil establecer un catálogo deontológico de comportamiento.

#### **2.4.5 Principio del Derecho de Audiencia:**

La audiencia constituye una fase procesal dentro del procedimiento a fin de que el administrado manifieste su acuerdo o desacuerdo con las imputaciones que se realizan; constituye una exigencia constitucional contemplada en el Art.11 de la Constitución de la República, no supone un mero rito o trámite, sino que tiene la finalidad de proporcionar al administrado la posibilidad real de defensa. Pues el derecho de audiencia como concepto abstracto, exige que antes que la Administración proceda a limitar la esfera

jurídica de una persona o a privarle por completo de un derecho, debe oírlo y vencerlo con arreglo a las leyes

#### **2.4.6 Principio de Proporcionalidad:**

En el texto constitucional no existe declaración previa sobre la exigencia de proporcionalidad en el desarrollo legislativo; sin embargo, ello no implica que se trate de un concepto vacío u oscuro, por el contrario, el principio de proporcionalidad está dotado de una racionalidad lógico-operacional. El principio de proporcionalidad, incluido en el más general de “prohibición de exceso”, supone un límite al ejercicio de la actividad represiva del Estado, pues obliga a que cualquier acción pública de esta índole observe una proporción o justa medida con el objetivo pretendido con su puesta en práctica, de forma que cuando el mismo pueda lograrse a través de cauces alternativos manifiestamente menos gravosos, se imponga la utilización de estos últimos.

#### **2.4.7 Principio a la Presunción de Inocencia:**

El principio garante de la presunción de inocencia contemplada en el artículo doce de la Constitución, excluye la posibilidad de imponer penas o sanciones con base en criterios de responsabilidad objetiva, es decir, prescindiendo de la existencia de dolo y culpa, y de si la infracción es en alguna forma imputable al sujeto. La presunción de inocencia es un derecho fundamental del ciudadano frente al Estado que se ha reservado el monopolio del “ius puniendi”. Tal potestad es una de las esenciales del Estado y más delicadas para el respeto de los derechos públicos fundamentales. Por tal motivo,

solamente es factible la imposición de una sanción o condena cuando exista una prueba de garantía y solvencia que acredite la realización por el infractor del ilícito.

## **2.5 LAS RELACIONES ENTRE LA POTESTAD SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA Y LA JURISDICCIÓN PENAL.**

### **2.5.1 Non Bis In Idem**

En El Salvador hasta el momento no existe claridad sobre si al perseguir a un servidor público judicial y administrativamente se incumple el principio de Non Bis In Idem, Aunque según el actuar de las autoridades administrativas se percibe que la doctrina que se maneja es la que establece que las sanciones administrativas son independientes respecto a las penales frente a los mismos hechos. De modo que en la actualidad en El Salvador por unos mismos hechos se puede sufrir una doble punición penal y administrativa. Esto resulta común en los Tribunales establecidos por la Policía Nacional Civil, para sancionar disciplinariamente a los miembros policiales, en donde éstos después de enfrentar un proceso penal, deben enfrentar un proceso disciplinario, y lo que resulta atentatorio de un proceso sancionador como éste, es que unos mismos hechos pueden estimarse de un modo por el Juez Penal y de otro completamente distinto o hasta contradictorio por la autoridad administrativa sancionatoria, sin que exista claridad. Lo mismo puede observarse como las multas impuestas a motoristas del transporte colectivo que habían incrementado el pasaje sin la autorización de la autoridad correspondiente y los policías les imponía multa por el mismo hecho, por lo que puede establecerse que en El Salvador las Autoridades

Judiciales y Administrativa no tienen idea en la aplicación de las sanciones administrativas.

En este sentido, supuesto el principio general Non Bis In Idem, que presupone que unos mismos hechos pueden ser objeto de penas judiciales y de sanciones administrativas, se plantea cuál de las órdenes tiene preferencias para enjuiciar esos hechos, esa primacía en la lógica jurídica corresponde al Juez Penal. Por lo tanto se considera que en la fuerza de la cosa juzgada de la sentencia penal vincula en cuanto a su relato fáctico a la Administración y su apreciación de los mismos hechos enjuiciados, “Pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir ni dejar de existir para los órganos del Estado”<sup>35</sup>. Esto mismo se ve reflejado en el Art. 20 inciso 2º de la Ley que dice: “Las sanciones originadas en el incumplimiento de esta ley, se impondrán sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o penales en que hubiere incurrido el servidor por efecto de la misma falta”. Por lo que consideramos que por las razones antes expuestas se constituye esto como una violación al principio Non Bis In Idem.

### **2.5.2 Aplicación de las Sanciones Administrativas contempladas en la Ley de Ética Gubernamental.**

EL Tribunal de Ética Gubernamental, es el ente encargado de acuerdo con la LEG de imponer una sanción, y para llegar a ese acto sancionatorio debe seguir un procedimiento formal. Así lo establece el Art.12 literal “d”) de la LEG, que dice:..... “imponer sanciones por infracciones a la presente ley, ya sea directamente por los interesados o por aquellas que sean remitida por las comisiones de ética”.

### **2.5.3 Clasificación de las Sanciones en la Ley de Ética Gubernamental.**

---

<sup>35</sup> Autor Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo TOMO II: Editorial Civitas, S.A. Madrid 1991 Pg. 170

Tal como lo manifestamos anteriormente las sanciones administrativas es un mal infligido por la Administración, que consiste en privaciones de derechos como son: Suspensión o separación temporal del cargo, traslado, desmejoramiento del cargo y se considera que fuera de estos casos la medida sancionatoria administrativa por excelencia es la multa.<sup>36</sup>

A pesar de que estas son las sanciones que la doctrina maneja como principales, la LEG establece en su Art.25 que cuando un servidor público después de que se demuestre su responsabilidad y sea la primera vez que es denunciado ante el TEG, será sancionado mediante una amonestación escrita, en donde se le dirá que ha incumplido las normas éticas. Por otra parte señala la Ley en su Art. 26 que cuando un mismo funcionario o empleado sea denunciado por segunda vez ante el TEG, en caso será sancionado con una multa que atenderá la proporción del salario mensual que recibe el responsable, por último dice la LEG sólo cuando el funcionario o empleado ha sido denunciado por tercera vez ante el TEG, podrá ser destituido sin responsabilidad Art. 27 LEG. Por lo que puede considerarse que las sanciones resultan leves, y sin mayor trascendencia para el que es responsable, y de lo que se tiene como resultado que la corrupción en las esferas del aparato estatal persiste y se resiste a desaparecer, por falta de mecanismos adecuados de sanción y de investigación de la corrupción en las instituciones estatales.

Es de señalar que como lo expusimos anteriormente en El Salvador existe una carencia en cuanto al mecanismo a seguir para la imposición de las sanciones administrativas, las cuales han sido observadas por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, quien ha invitado a la Sala de

---

<sup>36</sup> Autor Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo TOMO II: Editorial Civitas, S.A. Madrid 1991 Pg. 174

lo Contencioso Administrativo a solventar los vacíos mediante la interpretación y aplicación judicial del Derecho. Y de hecho, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha sido siempre sensible a esta necesidad, observándose en su jurisprudencia un enorme esfuerzo de integración de los vacíos que se observan en el Derecho Positivo, como se dijo, por tal motivo muchos de los argumentos han sido fundamentados a través de las sentencias emitidas por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema Justicia.

## **2.6 ENTES AUXILIARES DEL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL.**

### **2.6.1 Corte de Cuentas de la República**

La historia constitucional de El Salvador, como Estado independiente, estuvo regida por varias constituciones como las de 1841, 1864, 1871 y 1872, en las cuales se mantuvieron incólumes los principios reguladores de la gestión hacendarían, que estableció la Constitución Federal y la del mismo Estado salvadoreño, cuando formaba parte de la Federación Centroamericana.

La Corte de Cuentas de la República, es un Organismo independiente del Órgano Ejecutivo, cuya misión constitucional es fiscalizar la Hacienda Pública en general y la ejecución del presupuesto en particular; por tal motivo, es el organismo rector del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública.

Con la vigencia de su propia Ley, el 4 de octubre de 1995, se instauró el ejercicio de la auditoría gubernamental. A través de ésta, la Corte examina y evalúa, en todas las entidades y organismos del sector público los siguientes aspectos:

- 1) Las transacciones, registros, informes y estados financieros;
- 2) La legalidad de las transacciones y el cumplimiento de otras disposiciones;
- 3) El control interno financiero;
- 4) La planificación, organización, ejecución y control interno administrativo;
- 5) La eficiencia, efectividad y economía en el uso de recursos humanos, ambientales, materiales, financieros y tecnológicos, y
- 6) Los resultados de las operaciones y el cumplimiento de objetivos y metas.

Las acciones de control que la Corte realiza son: Auditorías Financieras: examinan los aspectos contenidos en los numerales 1, 2 y 3 ; auditorías operacionales, cuando se refieran a los numerales 4, 5 y 6 y exámenes especiales, que consisten en el análisis y revisión puntual de cualesquiera de los seis numerales anteriores.

Por ello, en el contexto de apertura institucional lo que se trata es de impulsar que la sociedad conozca el proceso de auditoría externa y control jurisdiccional que realizamos, ya que la labor del Organismo Superior de Control del Estado, está firmemente encaminada a fortalecer en nuestro país una gestión pública transparente, efectiva y eficiente, para que los salvadoreños reciban el mejor servicio de sus instituciones públicas, y por

ende, para que su calidad de vida experimente una verdadera aplicación de justicia<sup>37</sup>.

### **2.6.2 Fiscalía General de la República.**

Forma parte del Ministerio Público y de acuerdo al Art. 193 de la Constitución, entre sus atribuciones más importantes están la de defender los intereses del Estado y de la Sociedad, promover y ejercer la acción penal y la acción de la justicia en defensa de la legalidad, y dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil, entre otras funciones.

Según el Art.193, corresponde al Fiscal General de la República defender los intereses del Estado y de la sociedad promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad; dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil en la forma que determine la ley; esta atribución corresponde directamente al Fiscal General de la República, en cuanto al deber de dirigir la investigación del delito e inclusive aprobar cualquier detención administrativa de tal forma que la contravención a dicho artículo puede acarrear responsabilidad penal al infractor; defender los intereses fiscales y representar al Estado en toda clase de juicios y en los contratos sobre adquisición de bienes inmuebles en general y de los muebles sujetos a licitación, y los demás que determine la ley; sobre esta atribución del Fiscal representar al Estado en toda clase de juicios, el tribunal ha sostenido que "regularmente sucede que los gobernados, por alguna circunstancia o actuación negativa atribuible al Estado o a cualquiera de sus dependencias que existan y subsistan a partir de él, deciden demandarlo ante juez competente y reclamar la retribución,

---

<sup>37</sup> Boletín Especial Corte de Cuenta de la República. <http://www.corte.de.cuentas.gob.sv>

declaración o constitución de una situación. De tal suerte, surge así la necesidad que, por el carácter abstracto de cualquier persona jurídica como lo es el Estado, una persona natural lo represente y se concrete por su medio, el pleno e irrestricto cumplimiento de las garantías procesales. En otras palabras, el Fiscal General de la República es quien por mandato constitucional está obligado a representar al Estado, sin importar cuál sea la dependencia de éste que al final resulte vencida o condenada. Esto en el entendido que toda unidad, como lo es el Estado individualmente considerado, tiene dentro de sí a su vez una pluralidad de entes, dependencias e instituciones, que subsisten y dependen de la personalidad jurídica de que está dotado cualquier Estado de Derecho " y demás atribuciones que le establezca la Ley<sup>38</sup>.

### **2.6.3 Comisiones de Ética Gubernamental**

El objeto principal de la creación de Comisiones de Ética Gubernamental, es facilitar el trabajo del TEG, y de acuerdo con esta ley habrá una de ellas en la Asamblea Legislativa, Presidencia de la República, Corte Suprema de Justicia, Secretarías de Estado, Consejo Nacional de la Judicatura, Corte de Cuentas de la República, Ministerio Público, Tribunal Supremo Electoral, Instituciones autónomas o descentralizadas, y una sola comisión de ética que atenderá a todas las municipalidades del país la cual tendrá su sede en COMURES. Y estarán integradas por tres miembros propietarios que durarán en sus funciones cinco años, pudiendo ser reelectos, además habrán

---

<sup>38</sup> Sentencia de 26-VI-2000, Amp. 642-99, Considerando VI 2 A.

tres miembros suplentes que sustituirán a aquéllos miembros de las comisiones en los casos de falta, excusa o impedimento. Dichos miembros deben pertenecer al personal del organismo o institución en que funcionen para lo cual un reglamento determinará la forma en que deben de hacerse el nombramiento de los mismos. La comisión de ética que atenderá todas las municipalidades del país se integrará de la siguiente manera: un representante nombrado por COMURES; otro por el Tribunal de Ética Gubernamental y el tercero nombrado por el Presidente de la Corte de Cuentas de la República, Arts. 14 y 15 de la LEG.

#### **2.6.4 Unidades disciplinarias al interior de las instituciones públicas.**

Un aspecto importante a destacar es sobre la regulación de las conductas ético-disciplinarias que deben de adoptar los servidores públicos, las cuales se encuentran en las leyes y reglamentos internos de las instituciones públicas del Estado, que describen sus derechos, deberes, prohibiciones; para el caso la Ley de Servicio Civil, en el Art.1, literalmente dice: El presente estatuto se denomina “LEY DE SERVICIO CIVIL” y tiene por finalidad especial regular las relaciones del Estado y el Municipio con sus funcionarios y empleados; garantizar la protección de éstos y la eficiencia de la Administración Pública y la Municipal, y organizar la carrera administrativa mediante la selección y promoción del personal sobre la del mérito y la aptitud. Por lo que puede decirse que la mayoría de servidores públicos encuentran su regulación de la carrera administrativa dentro de dicha Ley interna, no obstante de ser regulados por la LEG como instrumento jurídico de carácter general como regulador de las conductas antitéticas y de corrupción que pudieren cometer en el ejercicio de sus funciones.

En este mismo sentido hay que señalar que el Art.2, de la Ley de Servicio Civil, en su apartado final dice “quedan sujetos a las disposiciones de esta Ley, con las excepciones que después se dirán, los funcionarios y empleados de la Administración Pública y de la Municipal y de los organismos descentralizados de las mismas que no gocen de autonomía económica o administrativa.” Interesa entonces de manera especial y a manera de ejemplo, descubrir que es lo que sucede con los servidores públicos de la Universidad de El Salvador, ya que el Art. 61, de la Cn dice: “La educación superior se regirá por una ley especial la Universidad de El Salvador y las demás del Estado gozarán de autonomía en los aspectos docente, administrativo y económico...” Por lo que la UES goza de dicha autonomía, y por lo tanto no son comprendidos dentro de la LSC, estando sujetos a su propio régimen normativo de carácter interno.

Las sanciones aplicables a un determinado caso disciplinario, así como el procedimiento respectivo para aplicar las sanciones se encuentran en el Reglamento Disciplinario de la misma universidad, regulando dichas infracciones en el Art. 10 de su Reglamento interno; así como en los Arts. 11,12 y 13 del mismo.

Las sanciones aplicables para las infracciones cometidas en el Art. 11, se encuentran establecidas en el Art.15 del reglamento antes en referencia, siendo una de ellas la remoción del puesto que desempeña, y otra la suspensión temporal de 6 meses a un año sin goce de sueldo cuando se trate de personal académico o administrativo. Lo que significa que no todas las sanciones conllevan a la terminación de la relación jurídico laboral, por lo que es importante referirnos a aquellas que si lo hacen; siendo una de éstas la destitución que es la cesación legal del cargo o empleo a un miembro del

personal académico o administrativo por el cometimiento de una falta grave, mientras que a los funcionarios de alta jerarquía de este mismo centro educativo se les aplica la sanción tipificada como remoción de su cargo la cual no es otra cosa que la separación legal que se hace del cargo que desempeña dentro de la Universidad, lo cual no implica el rompimiento o extinción total del vínculo jurídico laboral establecido entre él y la institución.

El Art.2 inciso 2º de la LSC, excluye de la carrera administrativa a los miembros del magisterio, entonces que ordenamiento jurídico regula el comportamiento de éstos, por lo que puede decirse que en lo que respecta a las organizaciones de gobierno, como el Ministerio de Educación, dicha cartera del Estado tiene sus propios funcionarios y empleados públicos los cuales se dividen en personal docente y administrativo, estos últimos se subdividen en empleados que están por Ley de Salarios, y los que están por contratos. Y a quienes su régimen disciplinario se encuentra comprendido dentro de la Ley de Servicio Civil.

Para el caso del personal docente como decíamos anteriormente, este se rige por la Ley de la Carrera Docente, en donde se determinan sus derechos, deberes y obligaciones regulados en los Arts.30,31,32. Y las sanciones aplicables a los docentes según dicha Ley, inicia en la clasificación del Art.57, que desarrolla además en los Arts, 58 hasta el 64 de la misma. Dicho personal de acuerdo con el Art. 65 de LCD son organismos competentes para la imposición de sanciones, la Junta de la Carrera Docente y el Tribunal de la Carrera Docente.

Por lo expuesto en el Art.4 de la LSC, donde establece una serie de cargos que no están comprendidos dentro de la carrera administrativa, es importante, determinar que ordenamiento jurídico regula el actuar de los

funcionarios y empleados no comprendidos en la misma, y además bajo que amparo jurídico se encuentran al momento de que puedan ser sancionados por una conducta de la que podemos afirmar que en los literales “a” y “b” del Art. 4 LSC, se refiere a los funcionarios de elección popular, y los Ministros y Sub-secretarios, que en la actualidad se les conoce como Viceministros, estando claros que esta clase de servidor público desde que inicia su gestión sabe perfectamente que su cargo obedece principalmente al tiempo que determine la Ley para su gestión, mientras que los segundos, su cargo, remoción y demás aspectos de disciplinarios, dependen de los criterios políticos y los altos funcionarios de las instituciones en que se encuentren. Sin embargo, y como lo expusimos anteriormente uno de los derechos de las personas en todo Estado democrático, es el derecho de audiencia, por lo que dichos servidores públicos no pueden ser privados de sus derechos sin antes ser oídos y vencidos en juicio, creándose para el caso la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa, a quienes mediante esta Ley se les pretende tutelara este derecho. Lo mismo sucede con los Embajadores, Jefes de Misión Diplomática, y demás servidores públicos comprendidos en los literales de la, d) a la p). Art.4 LSC, sólo en el caso de los que se refiere en la literal c) del Art.4 LSC.

Los servidores públicos que laboran como Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz, están bajo el régimen jurídico de la Ley de la Carrera Judicial, la cual encuentra su origen en el Art.186 de la Cn., en cuyo inciso último dice que: “sus promociones, ascensos, traslados y sanciones disciplinarias quedan sujeta a dicha carrera, por lo que para la regulación de la misma fue creada la Ley de la Carrera Judicial, la cual en su Art.49 señala las sanciones a imponer en caso de actuaciones contrarias a la misma, y el

Art57 LCJ establece que la autoridad competente para sancionar es el mismo que tenga la facultad de nombrar al miembro de la carrera señalado como infractor.

Los comprendidos en el literal q) del Art.4 LSC referente a los miembros de la Fuerza Armada, existe una Jurisdicción Militar específica y competente para conocer de los delitos y faltas puramente militares Art.216 Cn., por lo quedan fuera de la Carrera Administrativa. En el caso de la PNC, con la firma de los Acuerdos de Paz, se realizó la reforma constitucional del el Art. 159 inciso 2º el cual dice “La Seguridad Pública estará a cargo a la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista”. Por lo que debe entenderse que su personal operativo y administrativo está fuera de la carrera administrativa, lo cual no significa que no tengan regulación disciplinaria, ya que en la actualidad y de muy reciente promulgación, se creó la Ley de la Carrera Policial que los rige internamente.

Los funcionarios y empleados de las dependencias del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que presten servicios técnicos, tales como practicantes, laboratoristas, anestesistas, técnicos en rayos x, y enfermeras graduadas o auxiliares de enfermería, que se encuentran el literal v) del Art.4 LSC, encuentran su regulación disciplinaria en el Código de Salud, en cuyo Art.17 literal j) establece como atribuciones de la Junta de Vigilancia de la profesión, el establecimiento de las sanciones por conductas que contravengan dicho código, y a su vez el Art.14 literal i) faculta al Consejo Superior de Salud, para conocer de los recursos que dichas Juntas impongan.

Del análisis realizado anteriormente, lo que se pretende es establecer toda aquella gama de personas naturales que prestan su fuerza de trabajo para el Estado tienen una regulación disciplinaria, mediante las cuales se norman sus conductas, y oportunidades de defensa en el proceso disciplinario, por lo que consideramos que en algunas ocasiones las sanciones impuestas por los procedimientos internos son mas eficaces, que los mecanismos de sanción que establece la Ley de Ética Gubernamental.

## CAPITULO 3

### **3.1 INSTRUMENTOS JURÍDICOS VIGENTES QUE TIENEN RELACIÓN CON LA ÉTICA Y CORRUPCIÓN ESTATAL, ASÍ COMO TAMBIÉN SOBRE EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**

#### **3.1.1 Constitución de la República de El Salvador.**

El Art.14 de la Constitución de la Republica de El Salvador prescribe que “corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas. No obstante, la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad”<sup>39</sup>.

Es decir, que en dicha norma se plasma lo que doctrinariamente se conoce como principio de exclusividad de la jurisdicción, en relación con la potestad sancionadora de la administración pública; que para el cumplimiento de sus funciones, necesita de un marco legal en donde se plasmen tanto sus potestades como medidas que puedan se impuestas a los servidores públicos que se encuentren en situaciones jurídicas diversas bajo su jurisdicción; respetándose el principio de legalidad, que se rige como uno de los presupuestos de la potestad sancionadora de la Administración pública, pues con el mismo se persigue realizar el ideal de que los servidores

---

<sup>39</sup> Constitución de la República de El Salvador, lic., Ricardo Mendoza Orantes/ .ed. 22, editorial Jurídica Salvadoreña, Febrero 2006.

públicos, sean gobernados por la voluntad racional y justa de las leyes, y no por la voluntad arbitraria de los que tienen en su poder los procesos disciplinarios internos o de carácter general por cada caso en específico.

En materia administrativa la garantía de legalidad de la potestad sancionatoria de la Administración, se identifica con el conocido principio penal “nullum crime nulla poena sine lege” el cual exige la existencia previa de una norma legal que por una parte, tipifique como infracción la conducta que se pretende castigar (principio de legalidad de la infracción: nullum crime sine lege); y que por otro lado, establezca la sanción aplicable a quienes incurran en dicha conducta ( principio de legalidad de la sanción: nullum poena sine lege).

En ese sentido, si bien es cierto que la facultad sancionadora de que está dotada la Administración pública, se encuentra estipulada en el Art. 14 de la Constitución de la República; el ejercicio de la misma está sujeto al principio de legalidad que estipula la carta magna en el Art. 86 inc. 3° al señalar que: Los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.

El artículo 14 Cn, refleja concretamente, la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la responsabilidad y a la eventual sanción.

Y es que toda infracción se constituye como el origen de toda sanción impuesta por la autoridad administrativa, la cual para que se configure es necesario la concurrencia de los siguientes elementos: 1- El comportamiento positivo u omisivo del administrado debe vulnerar un mandato o una prohibición contenida en la norma administrativa (principio de legalidad). 2- Para que un comportamiento sea constitutivo de infracción es necesario, que el ordenamiento legal reserve para el mismo una reacción de carácter represivo, “una sanción”; 3- El comportamiento del infractor, así como la sanción prevista para el mismo, deben aparecer descritos con suficiente precisión en una norma con rango de ley (principio de tipicidad) y 4- En todo ordenamiento sancionador rige el criterio de que la responsabilidad la cual puede ser exigida sólo si en el comportamiento del agente se aprecia la existencia de dolo o de culpa (principio de culpabilidad).

En general, la potestad sancionadora tiene una doble manifestación, externa e interna. Externamente, la Administración está facultada para aplicar un régimen de sanciones a los servidores públicos que infrinjan el ordenamiento jurídico. Al interior de los órganos administrativos, estos detentan en términos generales una potestad disciplinaria sobre los agentes que se hallan integrados en su organización, en virtud de la cual pueden aplicarles sanciones de diversa índole ante el incumplimiento de los deberes y obligaciones que el cargo les impone, con el propósito de conservar la disciplina interna y garantizar el regular ejercicio de las funciones públicas.

La doctrina sostiene que la peculiaridad de las sanciones reside en el reconocimiento de una especie de titularidad natural de la Administración, derivada de actuar en su propio ámbito interno o doméstico, tutelando su propia organización y funcionamiento.

Luciano Parejo Alfonso, sostiene que tales sanciones: “no son, en definitiva, más que sanciones administrativas cualificadas por el tipo de relación jurídica sustantivo (que, a su vez, está en función del tipo de organización y su fin propio) sobre el que operan: la relación de empleo público, y que: Se explica así, el distinto alcance y, por tanto, el diferente régimen de la potestad disciplinaria en el seno de la Administración Pública,”<sup>40</sup> por otro lado Alejandro Nieto, sostiene que nos encontramos ante una potestad doméstica, abocada a la propia protección más que a otros fines sociales generales, con efectos sólo respecto de quienes están directamente en relación con su organización y funcionamiento y no contra los ciudadanos en abstracto.

Lo anterior no implica que los destinatarios de tales sanciones estén desprotegidos o que no apliquen las garantías constitucionales generales, sin embargo, sí es claro que en su aplicación han de entenderse matizados los principios del Derecho Penal aplicables al Derecho administrativo sancionador.

El Derecho Administrativo, el cual es un derecho especial formado por un equilibrio entre los privilegios de la Administración y las garantías de los ciudadanos, es decir, por una serie de privilegios. Dentro de esos poderes o privilegios merece un lugar destacado la potestad sancionadora de la Administración Pública, a través de los distintos entes encargados de investigar y sancionar para cada caso las conductas Antitéticas y de corrupción cometidas por los servidores públicos.

---

<sup>40</sup> Parejo Alfonso, Jiménez-Blanco, Ortega Álvarez: Manual de Derecho Administrativo. Editorial Ariel, Barcelona, 1994, Pág. 313.

El Art.235 de la Constitución de la República reza “todo funcionario civil o militar, antes de tomar posesión de su cargo, protestara bajo su palabra de honor, ser fiel a la Republica, cumplir y hacer cumplir la Constitución, atendiéndose a su texto, cualquiera que fueren las leyes, decretos, ordenes o resoluciones que la contraríen, prometiendo, además, el exacto cumplimiento de los deberes que el cargo le imponga, por cuya infracción será responsable conforme a las leyes”.<sup>41</sup> Haciendo referencia a la lealtad y a la fidelidad que los empleados públicos deben guardar a la institución en que desempeñan sus funciones o a sus superiores jerárquicos. La Constitución es clara en este aspecto pues la única fidelidad es con ella misma, siendo obligación de los funcionarios y empleados públicos hacerla cumplir atendiéndose a su texto cualesquiera que fueren las leyes, decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen; Pero por otro lado se refiere la responsabilidad que estos tienen con el estado y la sociedad misma, ya sea de carácter administrativo, civil o penal para el caso.

### **3.1.2. Ley de Ética Gubernamental.**

Fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 27 de abril de 2006, y entró en vigencia el primero de Julio de ese mismo año y comenzando a aplicarse hasta el 1° de Noviembre de 2006.<sup>42</sup> Los tratados internacionales anticorrupción establecen que la entidad de control superior, encargada de prevenir y sancionar la corrupción gubernamental debe de estar bajo un órgano independiente de derecho publico con personalidad jurídica y con autonomía en lo técnico, económico y administrativo, siendo la entidad con mayor jerarquía para este caso el TEG, del cual se desglosan las comisiones

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*

<sup>42</sup> Mediante el Decreto Legislativo número 1038 publicado en el Diario Oficial número 150, tomo 340 de fecha 17 de Agosto de 1998.

de Ética Gubernamental que deben ser creadas en cada institución de la administración pública.

La LEG será aplicada a los servidores públicos, permanente y temporales, remunerados o ad-honoren, que ejerzan su cargo por elección, nombramiento o contrato emanado de la autoridad competente, que presten servicios en cualquier entidad estatal o municipal, dentro o fuera de la República.

Esta ley contempla en su marco jurídico la figura del Tribunal de Ética Gubernamental, el cual es un cuerpo colegiado, integrado por cinco miembros propietarios: uno electo por la asamblea legislativa el cual tendrá la calidad de presidente, otro electo por el presidente de la República, otro designado por la corte suprema de justicia, otro electo por el presidente la Corte de Cuentas de la Republica, y otro electo por los titulares del Ministerio público, además también se designaran cinco miembros suplentes según lo estipula el Art. 10 de la misma Ley; siendo este tribunal el que debe asegurar el estricto y oportuno cumplimiento de las normas éticas en el desempeño de la función pública, a fin de salvaguardar el patrimonio del Estado a través de la prevención, la detección y la sanción de la corrupción de los servidores públicos, pero este tribunal, no únicamente tiene la tarea de capacitar a los servidores públicos sobre el contenido de la Ley de Ética, sino que al mismo tiempo lo faculta para seguir procedimientos sancionatorios en el caso que haya incumplimiento a la misma de parte de los servidores públicos.

También la Ley de Ética Gubernamental contempla las comisiones de Ética Gubernamental, las cuales tendrán que estar conformadas, en las instituciones tanto públicas, autónomas, y municipales; entre éstas la Asamblea Legislativa, Presidencia de la República, Corte Suprema de Justicia, Secretarías de Estado, Consejo Nacional de la Judicatura, Corte de

Cuentas de la República, Ministerio Público, Tribunal Supremo Electoral, Instituciones Autónomas descentralizadas, y una tan sola comisión de ética gubernamental que atenderá a todas las Municipalidades del País, y tendrá su sede en COMURES.

En cuanto al procedimiento del Tribunal de Ética Gubernamental la ley manifiesta que el procedimiento se someterá a las reglas del debido proceso, mediante el siguiente tramite: Admitida la denuncia si es procedente se le avisará al denunciado sobre los hechos que se le atribuyen a fin de que los constate por si o por medio de representante legal o apoderado en un plazo máximo de cinco días hábiles.

Contestada la denuncia y declarado rebelde el denunciado, el tribunal abrirá a prueba el expediente por un plazo de ocho días hábiles; terminado el plazo probatorio con toda la información que obra en poder del tribunal, éste calificará si existen o no suficientes motivos para continuar el proceso dentro de ocho días hábiles.

Comprobadas las infracciones de la presente Ley el tribunal deberá comunicar la resolución para su cumplimiento a la institución a la cual pertenece el servidor denunciado por medio de la comisión ética respectiva

Si de la Investigación resulta que la denuncia es maliciosa o temeraria por un denunciante se certificará lo conducente para que el afectado pueda iniciar las acciones legales que estime convenientes.

Durante la Investigación, el Tribunal garantizará la Legalidad del proceso en toda su extensión y la presunción de inocencia del funcionario o empleado hasta que se resulta su responsabilidad.

La Ley menciona los tipos de sanciones que se le pueden imponer a un funcionario público, que trasgreda la misma; entre las cuales se están: amonestación escrita cuando el servidor público incumple los deberes y prohibiciones de la Ley; multas cuando hayan transgredido la Ley por segunda vez, pero su cuantía no será inferior al diez por ciento, ni mayor a diez veces el salario mensual percibido por el responsable; despido sin responsabilidad cuando el servidor público incumpla la normativa ética por tercera vez; suspensión del cargo, esto se hará efectivo cuando en el transcurso de su mandato un funcionario público que no goza de fuero constitucional, sea sancionado por el Tribunal de Ética Gubernamental por actos de corrupción que originen acción penal, quedando suspendido en el cargo y pasará el expediente a la Fiscalía General de la República.

### **3.1.3 Reglamento para el nombramiento de los miembros propietarios y suplentes de las comisiones de Ética Gubernamental.**

Este Reglamento fue creado mediante Acuerdo Institucional de fecha 08 de Febrero de 2007 y publicado en el Diario Oficial el 02 de Diciembre de 2007 tomo 347<sup>43</sup>.

Este Reglamento se emite para normar la conformación de las Comisiones de Ética Gubernamental, de modo que regulará los requisitos que deberán reunir los miembros propietarios y suplentes que integren las distintas comisiones de Ética Gubernamental, así como la forma en que deberá procederse para su nombramiento, además para asegurar el adecuado y

---

<sup>43</sup> Creado mediante Acuerdo Institucional, de fecha 08 de Febrero de 2007, publicado en el Diario Oficial el 02 de Diciembre de 2007, tomo 347.

oportuno cumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental, de conformidad con el Art.9 habrá una Comisión de Ética Gubernamental en cada una de las dependencias de la Administración pública que se mencionan en el Art. 14 de la Ley y el Art. 15 regula que un Reglamento determinará la forma de hacer el nombramiento de los integrantes de las referidas Comisiones Art. 12, letra “h” establece las funciones y atribuciones del Tribunal Ética Gubernamental que es nombrar a los miembros de las diferentes Comisiones en las dependencias de la Administración pública y Municipal. En el Art. 14 de la citada Ley, menciona que es preciso reglamentar la forma de nombramiento de los miembros propietarios y suplentes de las Comisiones de Ética Gubernamental en las dependencias de la Administración pública y Municipal, conforme con al objeto de Ley.

#### **3.1.4 Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos.**

Define en primer lugar quienes se consideran funcionarios y empleados públicos para efectos de la obligación de declarar el patrimonio con que cuentan hasta ese momento y enumera de forma taxativa y directa a los empleados públicos específicos que si bien no manejan directamente fondos del Estado o del Municipio hay probabilidad en la que por la importancia de sus cargos ameritan que sobre ellos recaiga el deber legal en mención.

Se presume enriquecimiento ilícito según esta Ley, cuando el aumento del capital del funcionario o empleado, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente, y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa justa.

Para determinar dicho aumento, el capital y los ingresos del funcionario o empleado, de su cónyuge y de sus hijos, se considerarán en conjunto.

Para la determinación del enriquecimiento ilícito del funcionario o empleado público se tomarán en cuenta 1- Sus condiciones personales; 2- La cuantía de los bienes objeto del enriquecimiento en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios y, 3- La ejecución de actos que revelen falta de probidad en el desempeño del cargo y que tengan relación adecuada con el enriquecimiento.

Este nuestro país se ha desarrollado el mecanismo de la declaración jurada del estado de patrimonio de los funcionarios públicos, el cual se encuentra regulado en la Ley sobre Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos.

El Art. 3 de la mencionada Ley enuncia que dentro de los sesenta días siguientes a que tomen posesión de sus cargos, los funcionarios y empleados públicos que esta Ley determina, deberán rendir por escrito una declaración jurada del estado de su patrimonio, ante la Corte Suprema de Justicia por medio de la Sección de Probidad. También deberán declarar el estado de su patrimonio, en la forma indicada, dentro de los sesenta días siguientes a partir de la fecha en que cesen en el ejercicio de sus respectivos cargos. Cuando el funcionario o empleado público radique o ejerza funciones en el interior de la República, podrá presentar su declaración ante el Juzgado de Primera Instancia con jurisdicción en materia Civil en el lugar donde radique o ejerza y en caso de existir más de uno de estos Tribunales en el que se designe con el número primero. Dicho Tribunal deberá remitirla a la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia dentro del plazo de tres días a partir de la fecha en que la haya recibido.

Dichas declaraciones deberán ser presentadas personalmente por quien esté obligado, o debidamente autenticadas, o por medio de apoderado especialmente constituido y comprenderán una relación y estimación: 1- de sus bienes y de los créditos a su favor o en su contra. 2- de los bienes y de los créditos a favor o en contra de sus cónyuges y de sus hijos; pero cuando esto no le fuera posible por estar completamente fuera de su control dichos patrimonios, ya sea por encontrarse separado de su cónyuge o porque sus hijos estén fuera de su patria potestad o en otros casos semejantes, el funcionario o empleado público deberá manifestarlo en su declaración, indicando expresamente cual es el motivo que se lo impide y 3- de los salarios devengados, rentas obtenidas particularmente y de su procedencia, acciones y participaciones sociales propias y de sus parientes a quienes se refiere la fracción anterior, que perciban o posean dentro o fuera del territorio de la República. Con respecto a los bienes muebles destinados al uso privado o al consumo del declarante o de su familia, cuando su valor unitario no exceda de cien mil colones, bastará con indicar el valor en que se estimen en conjunto. Cuando el valor unitario de uno o algunos de dichos bienes exceda de la referida cantidad, deberá presentar una relación con identificación y precio de cada uno de éstos, indicando el valor en conjunto de los demás muebles.

Las declaraciones deben contener unos requisitos mínimos legales que tienen como objeto prevenir el enriquecimiento ilícito, como son: datos que garanticen un adecuado conocimiento de la identidad y domicilio del declarante, de su cónyuge y de sus hijos; sus ingresos, activos y pasivos; acciones o participaciones sociales, con indicación de sus características e institución o sociedad en que las posean; y las cuentas y depósitos que se posean en entidades financieras.

En cuanto a las sanciones que se le puede imponer a un funcionario publico que omitiere en la declaración jurada omitiere hacerlo dentro de los sesenta días después de la toma de posición de sus cargos; el Art. 17, de esta Ley señala que la Corte Suprema de Justicia impondrá multas de cien a cinco mil colones, a los funcionarios y empleados públicos que omitieren hacer la declaración en el término indicado en el Art. 3, y les fijará un nuevo plazo prudencial para que lo efectúen. Art. 18, dice que cesará en su cargo el funcionario o empleado público, que dentro del plazo prudencial a que se refiere el artículo anterior, no declare en forma legal, el estado de su patrimonio. Exceptuarse los funcionarios de elección popular y los elegidos por votación nominal y pública de la Asamblea Legislativa, quienes en el caso del inciso anterior únicamente incurrirán en una multa de quinientos a diez mil colones.

El Art. 19, hace mención que el funcionario o empleado público que hiciere declaraciones manifiestamente falsas y que le beneficiaren, incurrirá en una multa de un mil a cinco mil colones y cesación del cargo. Exceptuarse los funcionarios de elección popular y los elegidos por votación nominal y pública de la Asamblea Legislativa quienes en el caso del inciso anterior únicamente incurrirán en una multa de tres mil a diez mil colones; y cuando los errores u omisiones en la declaración se debieren a lo previsto en la fracción segunda del Art. 3, el funcionario o empleado público quedará exento de Sanciones. Las multas establecidas en este título serán impuestas por la Corte Suprema de Justicia, atendiendo a lo establecido por la Ley de Procedimiento para la Imposición de Arresto o multa Administrativas y para su determinación se tomará en cuenta la categoría del funcionario o empleado. Deberán ser pagadas dentro de los cinco días siguientes de la notificación al funcionario o empleado, de la declaración de ejecutoriedad de la resolución y la falta de pago de éstos dará lugar a acción ejecutiva contra el sancionado.

Art. 20, cuando la sentencia fuere condenatoria, los responsables de enriquecimiento sin causa justa serán condenados a restituir al Estado o al Municipio, lo que hubieren adquirido indebidamente. Art. 21, en todo caso de sentencia condenatoria ejecutoriada el funcionario o empleado público culpable quedará inhabilitado para ejercer cualquier cargo público, durante el plazo de diez años. La Asamblea Legislativa podrá, después de cinco años de ejecutoriada la sentencia condenatoria, rehabilitar por causas muy calificadas a los condenados que lo solicitaren.

### **3.1.5 Convención Interamericana Contra la corrupción. (CICC).**

Esta convención fue ratificada por El Salvador Mediante decreto Legislativo Numero 351 del 9 de Julio de 1998, y publicado en el diario oficial número 150 Tomo 340 del 17 de Agosto de 1998; <sup>44</sup> El Salvador firmó la convención por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades, al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, también por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, asimismo por los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados,

---

<sup>44</sup> Esta convención fue ratificada por El Salvador Mediante decreto Legislativo Numero 351 del 9 de Julio de 1998, y publicado en el diario oficial número 150 Tomo 340 del 17 de Agosto de 1998.

porque la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías.

Es así como se requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente la corrupción, por lo que la disponibilidad de asistencia técnica puede desempeñar un papel importante para que los Estados, y éstos estén en mejores condiciones de poder prevenir y combatir eficazmente la corrupción, entre otras cosas fortaleciendo sus capacidades y creando instituciones. El enriquecimiento personal ilícito puede ser particularmente nocivo para las instituciones democráticas, las economías nacionales y el imperio de la ley, prevenir, detectar y disuadir con mayor eficacia las transferencias internacionales de activos adquiridos ilícitamente y a fortalecer la cooperación internacional para la recuperación de activos es uno de los mas esenciales propósitos de la convención contra la corrupción.

Es conveniente señalar que la CICC considera como funcionario público, a los oficiales o servidores que prestan servicios para el Estado. Estas personas pueden haber sido seleccionados o designadas por funcionarios de un rango superior o su nombramiento puede provenir de una elección popular o legislativa, sin importar su nivel jerárquico.

En esta Convención, se plantea normas de conducta que han de ser incorporadas a las legislaciones internas de cada Estado miembro, sin que se promueva el inicio del largo camino de crear un gran organismo mundial que vigile el cumplimiento y sancione la violación de los actos de corrupción en las relaciones y transacciones internacionales.

En la parte resolutive, las normas acordadas y que constan como parte del Convenio, instan a los gobiernos ha incorporar y tipificar los actos de

corrupción que describe en su articulado, pero eso en realidad es un remedio local sin trascendencia global pero que puede ayudar a los estados en forma independiente.

Al respecto, la convención en su sección VI.1.a, establece que es un acto de corrupción: “El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas”.

Ofrecimiento de sobornos; este acto es el complemento de la aceptación de sobornos. Consiste en ofrecer o entregar a una persona que ejerza un cargo público objetos de valor económico u otros beneficios, a cambio de éste adopte u omita acciones o decisiones que estén relacionadas con las funciones que le han sido asignadas.

La sección VI.1 .b, de la Convención describe este acto en la siguiente forma: el ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

La convención plantea la obligación de los países de castigar no sólo al funcionario que se aprovecha de su cargo, sino también a las personas que lo incitan a cometer tales abusos. Estas personas normalmente son

ejecutivos de empresas privadas, agentes del sector financiero, militantes de partidos políticos o miembros de organismos sin fines de lucro.

Incumplimiento de funciones; no siempre es posible detectar o encontrar evidencias sobre la aceptación u ofrecimiento de sobornos. Por ello la Convención consigna como acto de corrupción el solo hecho de realizar una acción o adoptar una decisión, u omitirlas, en contradicción a los deberes o funciones que le han sido asignadas a una persona que ejerce un cargo público.

En este caso, debe demostrarse que el acto en cuestión ha sido cometido por los funcionarios con la finalidad de obtener beneficios para sí mismos o para empresas, grupos o terceras personas.

La sección VI.1.c, de la Convención señala que es acto de corrupción: “La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero” .

Dentro de esta figura de corrupción quedan incluidos el incumplimiento de Deberes, los actos arbitrarios y el abuso de funciones.

Desvío de bienes públicos; este acto de corrupción comprende el uso indebido, el robo o el ocultamiento de dinero, maquinaria, equipo o infraestructura propiedad del Estado.

La Convención, en su sección VI.1.d, Lo describe como el aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de actos de corrupción.

Soborno transnacional; también pide a los países prohibir y castigar el soborno transnacional, el cual está definido en los siguientes términos:

El acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.

Medidas preventivas; La Convención tiene básicamente dos objetivos, los cuales están enunciados en el Artículo II, El primero es que los países que la han ratificado promuevan y fortalezcan sus mecanismos para prevenir y sancionar los actos de corrupción; el segundo objetivo es facilitar la cooperación entre países. Al analizar la importancia o alcance de la CICC es necesario tener presentes los objetivos anteriores, para no tener expectativas falsas sobre lo que el tratado puede abonar a la lucha contra la corrupción en un país.

La Convención no es un instrumento de carácter coercitivo. No tiene por objetivo sancionar o castigar a los países que no adopten medidas efectivas para castigar a las personas acusadas de corrupción; por ejemplo el Artículo III, de la Convención establece que los países suscriptores considerarán crear, mantener y fortalecer medidas preventivas dentro de sus propios sistemas institucionales.

Las medidas preventivas, habiendo aclarado que no tienen un carácter coercitivo hacia los países, que son muy importantes. Marcan pautas u

orientaciones que deben guiar las reformas jurídicas e institucionales para hacerle frente a la corrupción. Estas medidas, como se mencionó en el párrafo anterior, están contenidas en el Artículo III, de la convención.

Es importante aclarar que este tratado deja abierta la posibilidad de que los países adopten otras medidas preventivas no comprendidas entre las que se citan a continuación.

a) Referidas a los funcionarios públicos; los países deben dictar normas de conducta para prevenir conflictos de intereses, asegurar el buen desempeño de las funciones y garantizar el uso adecuado de los recursos asignados a cada funcionario o servidor del Estado.

Los controles hacia los funcionarios también comprenden la adopción de sistemas para que éstos declaren sus ingresos, propiedades, inversiones y deudas, entre otros valores financieros. Esto con el fin de que los países puedan controlar que sus funcionarios no se están enriqueciendo ilícitamente.

La Convención contempla la posibilidad de que las declaraciones de patrimonio sean publicadas. Los países además deben adoptar medidas específicas para impedir que sus funcionarios pidan o reciban sobornos.

Por otro lado, los funcionarios públicos deben denunciar los actos de corrupción de los que tengan conocimiento. Para ello, los gobiernos deben ofrecerles garantías y protección con el fin de que no sufran represalias por sus denuncias.

b) Referidas a las instituciones públicas; las instituciones públicas deben contar con sistemas adecuados para la contratación de su personal, así como también para la adquisición de bienes y servicios, y la realización de inversiones y obras de infraestructura. La Convención señala que se debe asegurar que estos sistemas respondan a los criterios de publicidad, equidad y eficiencia.

La Convención contempla que los países deben crear, mantener o fortalecer órganos de control superior, como las contralorías, auditorías, superintendencias u oficinas similares. Esto con el fin de que dichas instituciones se encarguen de prevenir, detectar y sancionar eficazmente las prácticas de corrupción.

d) Referidas a los ciudadanos; en esta parte la Convención es bastante general y abierta, dejando a discreción de los países la adopción de mecanismos para estimular la participación de sus ciudadanos en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

### **3.1.6 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.**

Ratificada por El Salvador el 28 de junio de 2004, se publicó en el Diario Oficial número 119 del Tomo 363 la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.<sup>45</sup> Convirtiéndose El Salvador en el primer país de América Latina en ratificar dicho tratado, el cual es uno de los más novedosos y amplios acuerdos internacionales contra el flagelo de la corrupción. Reúne un conjunto más amplio e integrado de medidas en relación a otros tratados internacionales que la CICC. Además es la primera

---

<sup>45</sup> Ratificado por El Salvador el 28 de junio de 2004 se publicó en el Diario Oficial número 119 del Tomo 363, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

convención en la materia que tiene un alcance global. El período para que los países puedan firmar esta convención fue abierto el 9 de diciembre de 2003, durante una conferencia de la ONU convocada precisamente con ese propósito. Dicha reunión tuvo lugar en la ciudad de Mérida, México. Hasta el 11 de diciembre, día en que fue clausurada la conferencia, la CNUCC ya había sido firmada por 97 estados.

Esta convención se comenzó a gestar durante una asamblea de la ONU "Organización de las Naciones Unidas" realizada en diciembre de 2000. En ella se reconoció la necesidad de que la organización promoviera la adopción de un instrumento específico para la lucha contra la corrupción. Para ello se aprobó la conformación de una comisión a la que se le encomendó la misión de negociar el tratado contra la corrupción. Dicha comisión quedó adscrita a la Oficina para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen de la ONU, con sede en Viena.

La comisión negociadora se reunió en siete ocasiones, entre enero de 2002 y octubre de 2003. Seguidamente la Asamblea General de la ONU conoció el proyecto de convención y procedió a aprobarlo, estableciendo que fuera abierta a firmas en diciembre de ese mismo año, tal como se mencionó anteriormente.

Los objetivos de la CNUCC son: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. La Convención hace una importante innovación al considerar la lucha contra la corrupción como una política de

estado que debe ser desarrollada por los gobiernos. Su artículo 5, señala que los Estados formularán, aplicarán y mantendrán en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción.

El artículo antes citado anteriormente señala que las políticas contra la corrupción deben fundarse en dos criterios: a) Promover la participación de la sociedad; b) Reflejar los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y la obligación de rendir cuentas, entre otros aspectos.

Se puede observar que esta convención muestra un avance con respecto a la CICC en materia de participación ciudadana. En la CICC la participación ciudadana se considera una medida de carácter preventivo y no se establecen o definen mecanismos concretos para desarrollarla. En cambio, en la CNUCC de entrada se exige que la participación ciudadana sea un criterio básico en la formulación y aplicación de las políticas contra la corrupción que cada país adopte.

En el caso de la CICC se contempla la posibilidad de que los países designen una autoridad central para formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación entre países “ver sección 1.1.4”. La CNUCC va más allá, contempla que haya un órgano o varios que sean los responsables del diseño, coordinación, aplicación y supervisión de las políticas contra la corrupción.

La falta de una autoridad central u órgano encargado de las políticas anticorrupción en los países es un problema que impide la adecuada implementación de los convenios. Por ejemplo, en el caso de esta convención hubo y aún hay países en los que el seguimiento se hace desde el ministerio o secretaría de asuntos exteriores, sin un adecuado soporte técnico institucional en la materia.

Medidas preventivas; la Convención dicta una serie de medidas preventivas, que tienen un doble propósito: evitar que ocurran actos de corrupción y mejorar la transparencia en las instituciones públicas.

a) Referidas a los funcionarios públicos; los países deben establecer sistemas de administración de personal que se basen en el mérito profesional o en las habilidades de los aspirantes a cargos públicos, que garanticen equidad entre los concursantes y que aseguren que los elegidos tengan aptitud para el cargo al que se les designe.

Se prevé que dentro del gobierno se identifiquen aquellos cargos que están sujetos a mayores riesgos de corrupción y que, en estos casos, se establezcan mecanismos de selección más rigurosos o sistemas de rotación de personal.

En igual forma a como se establece en la CICC, los países también deben adoptar códigos o normas de conducta para prevenir conflictos de intereses entre sus funcionarios, así como controles para evitar que éstos se enriquezcan lícitamente.

Esta convención va más allá, porque los funcionarios públicos, además de declarar sobre su patrimonio, deben consignar aquellas actividades ajenas a su cargo en las que participan, como por ejemplo juntas directivas de empresas, posiciones de mando en partidos políticos, servicios de consultoría u otros.

b) Referidas a las instituciones públicas; la convención, exige que los procesos de compras y contrataciones con el Estado cuenten con criterios claros para la adopción de decisiones, que se garantice plena competencia

en ellos y que cada una de sus fases se dé con la mayor transparencia posible.

Los gobiernos deben difundir ampliamente la información sobre sus ingresos y gastos, contar con procedimientos adecuados de contabilidad y auditoría, asegurar controles internos eficaces y adoptar sistemas de gestión de riesgos, particularmente en las áreas más vulnerables a corrupción.

Como se mencionó antes, los países también deben reorganizar los procesos a través de los cuales se formulan las políticas públicas, para que los ciudadanos puedan tener una mayor participación en dichas decisiones. Para tales efectos, los gobiernos deben adoptar mecanismos que garanticen a cualquier persona obtener información sobre el funcionamiento de las instituciones y los procesos de adopción de decisiones.

Las instituciones públicas deben simplificar los procedimientos o trámites y publicar periódicamente informes sobre los riesgos de corrupción que existen dentro de ellas.

d) Referidas a los ciudadanos; la CNUCC presta especial consideración a los derechos y libertades con que cuentan los ciudadanos para enfrentar la corrupción.

Ya se ha mencionado la obligación de los países de considerar la participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones y particularmente en el de formulación de las políticas públicas. Plantea que esta participación es un requerimiento esencial en el diseño de las políticas referidas a la prevención y lucha contra la corrupción.

Asimismo esta Convención llevará a los países a garantizar el acceso eficaz de los ciudadanos a la información pública, particularmente la relativa a casos y hechos de corrupción. Al respecto, la sección 13.1.a, señala que se adoptarán medidas para respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir y difundir información relativa a la corrupción. Esto es muy importante debido a que uno de los principales factores que impiden que las personas se sensibilicen y puedan actuar en contra de los hechos de corrupción es su falta de conocimiento sobre el problema y de las formas que existen para enfrentarlo.

Plantea a los países la necesidad de fomentar la intransigencia con la corrupción a través de actividades de sensibilización y en los programas de educación pública, incluidos los niveles básicos y universitarios.

Actos de corrupción; en este ámbito, la CNUCC, hace las siguientes tipificaciones: Referidas al sector público: recepción de sobornos por parte de funcionarios nacionales, extranjeros o de organismos internacionales; malversación, peculado o apropiación indebida de bienes; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; lavado de activos, y obstrucción de la justicia.

En esta convención se presta especial atención al embargo preventivo, la incautación y el decomiso de fondos y bienes provenientes de delitos de corrupción. En la misma dirección se desarrollan varias medidas para favorecer y fortalecer la cooperación entre los países para la extradición de personas acusadas de corrupción y para la repatriación de activos.

Un aspecto novedoso de esta convención, es la posibilidad de establecer indemnizaciones por daños y perjuicios para reparar económicamente a los afectados por hechos de corrupción.

Para su aplicación, la convención establece en su Art. 63, que habrá una Conferencia de Estados Parte con la finalidad de mejorar la capacidad de los Estados y la cooperación entre ellos para la aplicación del tratado.

La primera reunión de la Conferencia de Estados Parte será convocada por el Secretario General de la ONU un año después de que entre en vigor la Convención.

### **3.1.7 Normas Éticas para la Función Pública.<sup>46</sup>**

Aprobado por decreto ejecutivo Número 101, dado en casa presidencial el día veinticinco del mes de octubre de dos mil cinco; estas normas éticas van dirigidas especialmente a los servidores del Órgano Ejecutivo, como medida paralela a la creación de la Comisión de Ética para la Función Pública, incluye un sistema de valores éticos encaminados a prevenir el incumplimiento de los deberes y las obligaciones éticas, contenidas en las presentes normas con la participación ciudadana y la efectiva vigencia de nuestro sistema jurídico; cuyo objeto es el de establecer las prohibiciones, impedimentos e incompatibilidades para todos los servidores públicos que en él se determinan. Asimismo tiene por objeto establecer principios éticos rectores a los que deberán sujetarse en sus actuaciones y responsabilidades.

## **3.2 JURISPRUDENCIA.**

---

<sup>46</sup> Aprobado por decreto ejecutivo Número 101, dado en casa presidencial a los veinticinco días del mes de octubre de dos mil cinco.

Sala de lo contencioso administrativo, define que la sanción administrativa es un acto de gravamen, un acto, por tanto, que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, bien sea mediante la privación de un derecho prohibición de una determinada actividad, a la que la doctrina denomina sanción interdictiva, bien mediante la imposición de un deber antes inexistente sanción pecuniaria.<sup>47</sup>

En ejercicio de dicha potestad, la Administración puede imponer sanciones a los servidores públicos por las transgresiones del ordenamiento jurídico previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma, descritas en las distintas leyes reglamentos, o por la Ley de Etica Gubernamental propiamente dicha. Dicha facultad se otorga a la Administración para que prevenga y, en su caso, reprima las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados.

En general la potestad sancionadora tiene una doble manifestación, externa e interna. Externamente, porque la Administración está facultada para aplicar un régimen de sanciones a los particulares que infrinjan el ordenamiento jurídico e internamente porque los órganos administrativos, detentan en términos generales una potestad disciplinaria sobre los agentes que se hallan integrados en su organización, en virtud de la cual pueden aplicarles sanciones de diversa índole ante el incumplimiento de los deberes y obligaciones que el cargo les impone, con el propósito de conservar la disciplina interna y garantizar el regular ejercicio de las funciones públicas.

---

<sup>47</sup> Sentencia ref. 809-99 dictada a las doce horas y treinta minutos del día quince de mayo de dos mil uno. Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

## **CAPITULO 4**

### **4.1 LA CORRUPCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL SALVADOR, CAUSAS Y CONSECUENCIAS.**

#### **4.1.1 Enunciamiento de algunos casos de corrupción cometidos por servidores públicos durante los últimos veinte años en El Salvador.**

La corrupción pública se refiere a los hechos constitutivos de conductas antitéticas, de corrupción, y delitos cometidos por funcionarios del gobierno contra la hacienda pública. Incluye el robo de dinero en instituciones públicas, el uso de recursos para provecho personal, el tráfico de influencias para apropiarse de recursos o ascender en los cargos públicos, la realización de favores a empresarios para obtener recompensas económicas, y otros mecanismos de fraude.

#### **4.1.2 Algunos casos de corrupción pública**

Es muy difícil detallar con precisión todos los ilícitos cometidos, ya que son muchos. A continuación presentamos algunos de los hechos más relevantes de corrupción pública.

##### **Saneamiento de la banca**

En el año 1990, la Asamblea Legislativa aprobó una ley de saneamiento de los bancos estatales que habían quebrado porque no recuperaron muchos de los préstamos otorgados a grandes empresarios durante los años ochenta.

La ley incluía la creación de un Fondo de Saneamiento Financiero (FOSAFI) con recursos del Banco Central de Reserva (BCR), que es un banco del Estado.<sup>48</sup> El gobierno utilizó recursos de un banco del Estado para sanear a los bancos estatales quebrados por el fraude de los grandes empresarios. Y dos años después, el gobierno privatizó los bancos saneados.

El monto de dinero liberado de la mora bancaria fue de 3,525 millones de colones, que al tipo de cambio de ese año (5 colones por un dólar), equivalían a 705 millones de dólares. En otras palabras, el Estado le perdonó esa cantidad de dinero a los empresarios evasores, muchos de los cuales luego compraron los bancos saneados cuando el Estado los privatizó.

#### Faltante de la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)

En 1991 se conoció públicamente un faltante de 72.7 millones de colones (9 millones de dólares) en la CEL. El entonces Presidente de la empresa, Sigifredo Ochoa, fue acusado de fraude a la economía pública, pero en mayo de 1995 fue judicialmente sobreseído. El gobierno no recuperó los recursos sustraídos de la CEL.<sup>49</sup>

#### Malversación en los ingenios de azúcar

En el año 1994 se divulgó la malversación de 130 millones de colones (alrededor de 15 millones de dólares) en el Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR), en el Ministerio de Agricultura y Ganadería y en la Corporación Salvadoreña de Inversiones (CORSAIN). El caso no fue investigado.

#### Fraude en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)

---

<sup>48</sup> “Ley de saneamiento y fortalecimiento de bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamos”. <http://www.csj.gob.sv/leyes>

<sup>49</sup> Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). “Boletín Proceso”, año 17, No. 741, del 15 de enero de 1997.

En julio de 1995, se dio una orden de captura para Romeo Majano, director del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), y contra otros cuatro directivos de dicha institución (Alicia Córdova de Rivera, Oscar López, Nuria Menjívar de Muñoz y René Cabrera) con base a 14 auditorias de examen especial de la Corte de Cuentas, que reveló la compra de seguros de vida en forma fraudulenta, estafa en la adjudicación de medicamentos (a través de una empresa fantasma) y peculado por un monto de 21 millones de colones (2.4 millones de dólares).<sup>50</sup>

En abril de 1998, un juez dejó en libertad a los imputados porque no se logró establecer el delito. Antes, Majano había huido al exterior. Al final, ningún directivo fue juzgado y el Estado no recuperó el dinero que le habían sustraído.

#### Malversación en el Fondo de Inversión Social (FIS) <sup>51</sup>

En el año 1995, un informe de auditoría de la Corte de Cuentas responsabilizó al Consejo de Administración del FIS de haber utilizado ilegalmente 18 millones 87 mil colones (10 millones de dólares). Un número importante de empleados y de altos ejecutivos del FIS recibieron desproporcionados aumentos a sus salarios antes de renunciar, razón por la cual recibieron exorbitantes indemnizaciones económicas, algunos de ellos de más de 800 mil colones (92,000 dólares). Un estudio de las nóminas de empleados permitía observar que algunos de los que se “retiraron” fueron recontratados el mismo día a petición de la Presidenta del FIS, de ese entonces.

---

<sup>50</sup> <http://www.revistaprobidad.info>

<sup>51</sup> UCA. “Boletín Proceso”, año 17, número 732, del 30 de octubre de 1996.

En medio del escándalo, la señora presidente del FIS renunció. Sin embargo, ni ella ni los ejecutivos beneficiarios de la malversación fueron sometidos a la justicia. Los imputados quedaron libres y el dinero no fue reintegrado al Estado.

#### Fraude en el Banco de Fomento Agropecuario (BFA)

Entre los años 1995 y 1999, hubo un fraude en el BFA por un monto de 138.6 millones de colones (alrededor de 16 millones de dólares). Por el hecho fueron acusados el presidente del BFA, Raúl García Prieto y otros altos funcionarios del banco, a quienes se acusó de comprar el ingenio El Carmen por 59 millones de colones y sin poner dinero de garantía. También se les acusó de haber realizado la venta a través de maniobras financieras. Al ex presidente del BFA se le acusó de favorecer la negociación desde su cargo.

La Cámara 2a. de lo Penal luego exoneró de cargos, en forma definitiva, a Enrique Raíz, Ruth Salazar Campos, Héctor Cristiani, Luís Omar Cruz Guevara, Ricardo Rivera Villalta y Raúl Castellón Lemus, acusados por delitos de defraudación a la economía pública, negociaciones ilícitas y asociaciones ilícitas.<sup>52</sup>

#### Malversación en la Federación Nacional de Fútbol (FEDEFUT)

En septiembre de 1999, la Corte de Cuentas anunció un faltante de fondos en la FEDEFUT por un monto de 35 millones de colones (unos 4 millones de dólares). El principal implicado era el ex-presidente de esa institución, Juan Torres.

---

<sup>52</sup> Periódico “El Diario de Hoy”.

<http://www.elsalvador.com/noticias/2003/09/04/nacional/nacio19.html>

La Fiscalía emprendió una causa judicial. Demandó a los ex-directivos de la FEDEFUT por peculado, malversación de fondos, administración fraudulenta, falsedad documental agravada, negociaciones ilícitas, uso de documentos falsos y apropiación indebida. También demandó a dos funcionarios de la Corte de Cuentas por actos arbitrarios. Después de varios años de tratar el caso, el poder judicial exoneró a los implicados y cerró el caso. El Estado perdió el dinero.<sup>53</sup>

#### Malversación de recursos financieros en CREDISA

En enero 1999, los accionistas del Banco de Crédito Inmobiliario (CREDISA), liquidaron la institución tras comprobar pérdidas por más de 72 millones de dólares. CREDISA fue adquirida por varios bancos privados. Pero como estaba quebrada, el BCR le inyectó 1,239 millones de colones (142.5 millones de dólares), mediante una línea de crédito con un interés anual del 1% y por un plazo de pago de 2 años. Hasta junio de 2007 se había cancelado el 18.9% del capital adeudado, a pesar de que el plazo de pago expiró hace varios años.<sup>54</sup>

#### Licitaciones amañadas en el Ministerio de Obras Públicas (MOP)

En los años 1998-2001, el Ministerio de Obras Públicas realizó adjudicaciones de obras de forma amañada y aumentó los costos de construcción en un 70.8%, en las Carretera Litoral, de Puerto. La Libertad hacia Acajutla, la Carretera El Portezuelo-Atiquizaya-Las Chinamas-El Jobo y el Puente Cuscatlán. El monto adjudicado fue de 332 millones de colones (38 dólares). Ninguna autoridad fue investigada ni sancionada por el hecho.

---

<sup>53</sup> Herrera, Alcides. "Francisco Flores, un memorial de corrupción al frente de la presidencia de El Salvador". <http://www.rebellion.org/internacional/040109salvador.htm>

<sup>54</sup><http://www.ElDiarioDeHoy.Com>

### Malversación de recursos en el Ministerio de Hacienda

En 1999, la Secretaría Técnica de Financiamiento (SETEFE), adscrita al Ministerio de Hacienda, desvió 10 millones de colones (1.1 millones de dólares), que eran parte de un paquete de ayuda destinada a los afectados por la tormenta “Mitch” y que le fueron entregados a la Asociación de Productores Agrícolas (APROAS), integrada por ex patrulleros que sirvieron a la Fuerza Armada durante el conflicto armado.

El desvío de fondos se hizo con la autorización del ex presidente Armando Calderón Sol, en plena campaña electoral y, según revelaron miembros de APROAS, con la petición expresa a los ex patrulleros de apoyar al candidato presidencial del partido Alianza Republicana Nacionalista Arena, en las elecciones de 1999, señor Francisco Flores.

La Universidad Centro Americana José Simeón Cañas, señaló que a partir de las revelaciones que varios de los implicados han hecho a los medios de comunicación, una cosa puede darse por cierta: importantes figuras de ARENA hicieron una negociación política con los ex patrulleros, a sabiendas de que eran tales, para lo cual, a cambio de apoyo electoral, utilizaron recursos que no eran del partido. Y es que, independientemente de si se trataba de fondos propios del Estado o de fondos provenientes de la cooperación internacional, el punto es que esos recursos no eran patrimonio de ese partido político, por lo cual no podían ser usados para comprar apoyo electoral.”<sup>55</sup>

El caso quedó en la impunidad, pues nadie fue investigado ni sancionado. El dinero quedó encubierto como gasto de la partida secreta de la Presidencia.

---

<sup>55</sup> UCA. “Boletín Proceso”, año 20, No. 867, 25 de agosto de 1999.

### Fraude a la economía pública por parte de ONG y de institución pública

En 1999, la ONG progubernamental, PROCADES, desvió 40 millones de colones (4.6 millones de dólares) que una ONG sueca llamada Rada Barnen, había aportado para un proyecto de viviendas para familias pobres. El desvío de fondos se hizo con la complicidad de las autoridades del Fondo Nacional para Vivienda Popular (FONAVIPO), que es una institución pública.<sup>56</sup> El dinero se perdió y nadie fue capturado ni juzgado.

### Tráfico de influencias y conflictos de intereses en el Ministerio de Economía

En el año 2000, el Ministerio de Economía permitió la importación, libre de aranceles, de desperdicios de pilas y otros insumos para la fabricación de baterías. La decisión la tomó el Ministro Miguel Lacayo, y también Presidente de la empresa “Baterías de El Salvador”, la única que fabricaba baterías en el país.<sup>57</sup> El valor de las importaciones fue de 350 millones de colones (40.2 millones de dólares). Tal medida se aprobó sin el aval de la Asamblea Legislativa, que es el Órgano del Estado encargado de “decretar impuestos”.<sup>58</sup> Tal medida, declarada inconstitucional por La Corte Suprema de Justicia, le ocasionó pérdidas de ingresos al fisco.

### Robo de abono donado por el gobierno de Japón

En el año 2001, los medios de prensa informaron que se habían perdido 11,000 quintales de fertilizantes donados por el gobierno de Japón para los damnificados de los terremotos de ese año. La auditoría interna del BFA determinó el hecho.

---

<sup>56</sup> Revista “Probidad”. <http://www.revistaprobidad.info/tiki>

<sup>57</sup> UCA. “Boletín Proceso”, año 21, No. 933, del 3 de enero de 2001.

<sup>58</sup> “Constitución de la República de El Salvador” Artículo 131, inciso 6.

El embajador japonés en El Salvador, Saburo Yuzawa, lamentó el robo e instó a la Policía y a la Fiscalía a que identificaran a los responsables. La Fiscalía determinó que el 23% de la donación había sido trasladada a las bodegas de la Unión de Importadores de Fertilizantes (UNIFERSA), de capital privado y en la que participan accionistas como el ex presidente Alfredo Cristiani y el ex ministro de Hacienda, Ricardo Montenegro.<sup>59</sup> Sin embargo, el hecho quedó impune.

Irregularidades en contrato de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) con la empresa Nejapa Power

En el año 2000, el Superintendente General de Electricidad y Comunicaciones, Ernesto Lima Mena, señaló que las condiciones del contrato suscrito por la empresa estatal, Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), con la empresa de capital estadounidense, Nejapa Power, colocaban al Estado en una situación desventajosa, pues para CEL implicaba un costo adicional de 215 millones de colones (24.7 millones de dólares) anuales por un período de 15 años, que era el plazo estipulado en el contrato. Nejapa Power es una empresa privada que vende energía eléctrica generada por medios térmicos a la CEL.

La discrepancia consistía en que la CEL deseaba rescindir el contrato inicial debido a que le compraba muy cara la energía eléctrica a la empresa Nejapa Power, que elevó las tarifas basada en disposiciones legales como el artículo 90 de la Ley General de Electricidad, el cual establece que las distribuidoras podrán ajustar sus tarifas cada tres meses.

---

<sup>59</sup> UCA. "Carta a las Iglesias" Año XXI, N° 475-476, 1-30 de junio de 2001.

Nejapa Power negó las imputaciones de sobreprecio en un comunicado donde señalaba que el precio de suministro de energía es fijado por una fórmula estipulada en el contrato, el cual puede bajar o subir, dependiendo de variables sobre las cuales Nejapa Power no tiene ningún control, ni ningún beneficio, tales como las variaciones en los precios del petróleo y el monto de la capacidad de la planta que se utiliza.

Funcionarios de CEL también dijeron que la venta de las generadoras térmicas de electricidad se hizo en condiciones ventajosas para los compradores, al extremo de que la CEL debe pagar hasta por la energía no producida en las plantas de generación térmica privatizadas.<sup>60</sup> Los gobiernos no hicieron caso de esas denuncias.

Fraude a la economía pública en la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).

En el año 2003 se conoció que el presidente de ANDA, Carlos Perla, y otros funcionarios de esa institución, estaban involucrados en un desfalco de 875 millones de colones (100 millones de dólares), por manipulación en las licitaciones y contratos de la empresa autónoma.<sup>61</sup>

Perla huyó hacia Francia, donde fue capturado y devuelto a El Salvador. Fue encontrado culpable y actualmente se encuentra pagando una condena por este caso.

Adjudicación ilegal de medicamentos por parte del Director del ISSS

---

<sup>60</sup> UCA. "Boletín Proceso", año 21, No. 925, del 1 de noviembre de 2000.

<sup>61</sup> Periódico "La Prensa Gráfica"

<http://www.archive.laprensa.com.sv>

En el año 2005, el Director del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Mariano Pinto, y el Consejo Directivo de esa institución incurrieron en el delito de Negligencia Administrativa, al adjudicar de manera irregular una licitación de medicamentos por 1.4 millones de dólares.<sup>62</sup> El señor Pinto renunció, pero todavía la Corte de Cuentas tiene en sus manos el proceso.

#### Irregularidades en el Centro Nacional de Registro (CNR)

En el año 2005, la Contraloría General de la República señaló irregularidad en el uso de poco más de 1 millón de dólares de un préstamo de 50 millones del proyecto “Chambita Medidor Fase I”, ejecutado por el Centro Nacional de Registros, cuando era dirigido por el actual Fiscal General de la República, Félix Garrid Safie. El préstamo se utilizó para contratar a varios funcionarios con altos salarios. También hubo irregularidades con las empresas encargadas del proyecto.<sup>63</sup> La Corte de Cuentas está investigando.

#### Irregularidades en el Ministerio de Obras Públicas (MOP) <sup>64</sup>

En diciembre de 2006 se hizo público un informe de auditoría preliminar de la Corte de Cuentas, en el que se señalan irregularidades en las cuentas del MOP por 40.3 millones de dólares. También se mencionan procedimientos indebidos en licitaciones de caminos rurales y se habla de una falta de supervisión en obras calificadas como de “mala calidad”. Las irregularidades ocurrieron durante la ejecución del proyecto “Caminos Rurales Sostenibles fase I”, en el año 2004.

---

<sup>62</sup> Periódico “El Diario de Hoy”.

<http://www.elsalvador.com/noticias/2005/07/19/nacional/nac8.asp>

<sup>63</sup> Periódico “Diario el Mundo”, 24 de julio de 2007.

<sup>64</sup> periódico digital “elfaro.net”, 27 de agosto al 2 de septiembre de 2007.

<http://www.elfaro.net/secciones/Noticias>

El ex ministro de Obras Públicas, David Gutiérrez, tuvo abierto un proceso en su contra por el caso. Los señalamientos de la Corte de Cuentas también incluyen a la gestión del ministro anterior, José Ángel Quirós.

La Corte también tiene un proceso judicial por el mismo proyecto de Caminos Rurales, por una auditoria del período que va del 1° primero de enero al 31 de diciembre de 2005, donde se establecen 11 irregularidades en el manejo de más de 13 millones de dólares en la construcción de los tramos de las calles Chapeltique San Francisco Gotera, Santa Elena-Jucuapa, La Cofradía-San Alejo y San Pedro Nonualco-Santa María Ostuma.

#### **4.2 ANÁLISIS DE LOS CASOS DE CORRUPCIÓN COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS DURANTE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS.**

Los recursos involucrados en los diferentes actos de corrupción señalados suman 1,206 millones de dólares. Y hay otras defraudaciones a la economía pública por montos que el gobierno no ha querido divulgar.

Cuando se cuantifica dicha corrupción o una parte importante de ella, se puede constatar su impacto en la profundización de la pobreza y la desigualdad social, pues el Estado dispone de menos recursos para cumplir con su obligación constitucional de garantizarle empleo y servicios básicos a la población.

Mientras las personas pobres y las que trabajan por un bajo salario no superan sus precarias condiciones de vida, un grupo de ricos y de altos funcionarios públicos acrecienta sus riquezas y se la pasa de lo mejor engañando al Estado, y sobre todo al pueblo, que mantiene al Estado mediante el pago de los impuestos y mantiene a las empresas a través de su trabajo.

Durante los 19 años de los últimos gobiernos se han dado múltiples casos de corrupción en distintas dependencias del Estado, la mayoría de los cuales permanecen en la impunidad. Funcionarios públicos con altos cargos. En algunos casos se ha podido conocer los recursos involucrados en los actos ilícitos, pero otros casos no son públicos.

Actualmente hay funcionarios investigados por presuntos actos de corrupción, pero no se conocen los recursos involucrados en la posible defraudación. Uno de esos casos es el del presidente de Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), a quien el Tribunal de Ética Gubernamental investigo por la adjudicación de terrenos en Áreas Protegidas a un tío suyo y a militantes del partido de gobierno. También hubo demandas contra el actual Ministro de Salud y otros altos funcionarios, de los cuales ya se emitieron las respectivas resoluciones, pero la mayoría de casos enunciados no han sido investigados, ni por vía administrativa, muchos menos por vía penal; ya que en vía administrativa la Ley de Ética Gubernamental, plantea que solamente se investigaran los casos de conductas antiéticas y de corrupción apartir del positivamiento de la misma Ley, y que no conocerá casos retroactivamente, lo cual en su mayoría de los casos enunciados anteriormente hace que queden impunes.

#### **4.2.1 Causas de la corrupción.**

En El Salvador desde hace varios años se han conocido una serie de actos de corrupción, cometidos por funcionarios públicos de todos los niveles jerárquicos dentro de la administración pública, siendo estos de diferentes tipos desde la contratación de familiares hasta el desfalco de millones de

dólares de los fondos públicos. Sobre porque los funcionarios públicos cometen actos de corrupción existen muchas opiniones al respecto; a continuación se presentan una serie de enfoques y opiniones de las causas de la misma.

Las causas u orígenes de la corrupción de los Servidores Públicos, tanto en nuestro país, como en otras naciones, se consideran tan complejas, como la misma naturaleza u origen del humano, ya que a través de la historia se ha demostrado que el ser humano alcanza niveles de desarrollo evolutivo o involutivo, como consecuencia de largos procesos de aprendizaje, lo cual es el resultado de la capacidad de imitación que tiene el hombre como ente social.

Una explicación de las causas de la corrupción desde un enfoque de la sociología lo da Stephen D. Morris, quien considera que “en primer lugar la corrupción se produce debido a un desequilibrio presupuestal esencial entre la habilidad y la capacidad de las Organizaciones Estatales y Sociales para influir sobre el comportamiento político; en segundo lugar cuando la fuerza de las organizaciones domina a la del Estado, se presenta una tendencia hacia el soborno generalizado, y por último en el caso opuesto en el que las organizaciones estatales son mas poderosas que las sociales por lo tanto, mas capaces de controlar las oportunidades de movilidad, lo que genera la tendencia hacia la corrupción generalizada”.

Como causas externas de la corrupción, que depende de la socialización, están “la impunidad de los actos de corrupción, los modelos sociales que transmiten antivalores, un excesivo poder discrecional del funcionario publico, la concentración de poderes, las decisiones que toman los funcionarios en ciertas actividades del Gobierno, el soborno internacional, el control económico o legal sobre los medios de comunicación que impiden se

exponga a la luz publica los casos de corrupción, salarios demasiado bajos, falta de transparencia en la información concerniente a la utilización de fondos públicos, y la poca eficiencia de la administración publica.

Otra división de las causas que originan actos de corrupción es la siguiente:

- Es un problema de carácter económico, por cuanto los bajos salarios que normalmente se paga a los funcionarios y empleados públicos, constituyen un aliciente importante a las prácticas corruptas.
- Es también un problema de carácter administrativo, por cuanto la existencia de estructuras y procesos administrativos arcaicos y anacrónicos dificultan la relación entre el Estado y el contribuyente ó el ciudadano, promoviendo con ello la existencia de mecanismos alternativos, informes ilegales, a través de los cuales se supera esa dificultad.
- Es un problema de carácter legal, debido a la existencia de leyes débiles.
- Es un problema de gestión, por cuanto la ausencia de controles o la existencia de controles obsoletos, promueven la existencia de sistemas caracterizados por el dispendio, la ineficiencia y la corrupción.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> <http://www.biblioguridica.org/libros/4/1680/7.pdf>

En una reciente investigación desarrollada y dada a conocer por el Control Risk Group, con sede en Londres, relativa a la corrupción en el comercio internacional con funcionarios públicos, en la que fueron encuestados empresarios, y empresas exportadoras de algunos países de Europa y Estados Unidos de América, éstos expresaron que las cuatro razones principales para sobornar y realizar actos de corrupción con un funcionario público son:

- ✓ Ganar un nuevo contrato
- ✓ El beneficio personal
- ✓ Asegurar influencia política
- ✓ Mantener un contrato existente.

De acuerdo a este estudio el gran problema de la corrupción tiene su base en la ausencia de la ética, esto se comprueba cuando el funcionario público a cambio de cualquier objeto de valor u otros beneficios como favores, promesas o ventajas, realiza u omite cualquier acto en el ejercicio de su función pública, evidenciando su falta de valores, como la responsabilidad, la honestidad, lealtad y respeto.

En resumen puede decirse que la principal causa de la corrupción de los funcionarios públicos la constituye, la búsqueda de beneficios económicos, de posición política o escalamiento social, ya sea a título personal o para beneficiar a un grupo o interesado, consiguiendo con ello poder o status, en círculos políticos o en la sociedad misma.

Sobre del porque se pueden originar los casos de corrupción también se debe de considerar siguientes aspectos:

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

Sobre esta causa debemos mencionar que la Ley de Ética Gubernamental, en el Art. 30, establece que el Tribunal de Ética Gubernamental, deberá llevar un registro de los servidores públicos sancionados, pero hasta la fecha solamente a tres servidores públicos se les a impuesto amonestaciones por escrito.

#### **4.2.2 Insuficiente Participación Ciudadana en Actividades de Control y Evaluación de la Gestión Pública.**

Sobre este punto debemos decir que existe una opinión muy generalizada de que el que llega a un puesto público y no se aprovecha del mismo es una persona no tan inteligente, pues sobre este aspecto señala Santos Galarza, que el hecho de no ser corrupto es pertenecer a una grave variedad de

tontos, solos en “una burbuja de honradez, en una viscosa corriente corrompida”.<sup>66</sup>

Sobre la poca participación ciudadana en el combate a la corrupción, habría que tomar en cuenta el temor existente en la ciudadanía con respecto a denunciar las conductas antitética y de corrupción cometidas por los servidores públicos, en cuanto a ser objeto de sufrir daños o ataques, por parte de la persona o grupo involucrada en actos de corrupción.

Sobre este punto debemos mencionar que el Art. 31, Literal C, de la Ley de Ética Gubernamental, establece que a los particulares les deberá ser protegida su identidad, cuando haya denunciado actos de corrupción, realizados por cualquier servidor público, al indagar sobre este mandato de la ley se informo que todavía no hay mecanismo en el TEG, para proteger la identidad del ciudadano denunciante.

### **4.3 CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN.**

Las consecuencias que producen los actos de corrupción en la administración pública son diversas, ya sean éstas de carácter político, económico o social, donde sin duda el gran perdedor es la población mas pobre, la que casi nunca tienen los suficientes recursos económicos para satisfacer sus necesidades básicas y siempre tiene que recurrir al sistema de salud y educación pública, además tiene que enfrentarse al sistema de salud en donde en la actualidad no hay medicamentos, ni médicos que le atienda, sin ambulancias, ni espacio físico para ser atendido, lo que resulta irónico, pues por lo contrario los encargados de estas dependencias publicas, se

---

<sup>66</sup> Tortosa, José María, la corrupción Editorial Icaria, 1995.

ubican en oficinas lujosas, utilizan vehículos muy caros, y realizan grandes campañas publicitarias.

Estas consecuencias, por lógica son vista muy negativas por la población, constituyendo la corrupción un elemento pernicioso, y desintegrante de la sociedad, lo cual pone en peligro la seguridad ciudadana, atenta contra la salud de la población, y pone en peligro la seguridad nacional.

“El obvio que la corrupción tiene costos, y cada país tiene que pagarlos, es claro que la corrupción debe ser combatida y castigada, pero es un síntoma de males mas complejos y mas difíciles de curar, Instituciones débiles y población gravemente afectada”.<sup>67</sup>

Sobre las consecuencias de la corrupción, estas varían según la modalidad, especialistas consideran que estas también pueden ser positivas, vuelven más ágil el mercado, aumenta los ingresos de los empleados públicos mal pagados, promociona la cohesión y la lealtad política necesarias para gobernar, constituye un acelerador económico ayudando a la modernización de los países especialmente, a aquellos en desarrollo.

Sin embargo las consecuencias por su misma naturaleza solo pueden ser nocivas, dañinas para la sociedad, especialmente para los más pobres, “como cuando estos dejan de recibir un servicio al que tienen derecho por no tener para pagar un soborno”.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> ibid

<sup>68</sup> José M. Rico, “La corrupción publica en América Latina, Manifestaciones y mecanismos de control”, Primera Edición, 1996, p. 34.

Las consecuencias de la corrupción son muy complejas, esto debido a que se considera que los casos que salen a la luz pública nada más constituyen la punta del iceberg y que en la mayoría de los casos, no son investigados, quedando en la total impunidad, atentado contra el Estado, contra la sociedad, consiguiendo nada más el beneficio personal. Sin embargo a pesar de lo difícil, que puede ser determinar las consecuencias de la corrupción, la mayoría de especialistas son unánimes en considerar que estas son de carácter económico, político, sociales y financieros.

#### **4.3.1 Consecuencias Económicas.**

La corrupción atenta contra el desarrollo económico de los países, al tener que pagarse sobornos o comisiones a los Funcionarios Públicos, aumenta los costos de la obra, el costo de las medicinas o del servicio público a prestarse, esto sumado a que el costo no necesariamente aumenta la calidad de la obra, mejora los medicamentos o se realiza un servicio público más eficiente; por otra parte el empresario que ha pagado una comisión, busca recuperar parte de la inversión que hizo para ganar la licitación utilizando productos de menor calidad.

De igual manera, las consecuencias económicas de la corrupción en la administración pública se ven reflejadas en inseguridad ciudadana, ya que fondos que podrían ser utilizados en la compra de patrullas “carros policiales”, aumentar el salario a policías y formación de más policías, es utilizado para pagar innecesarias campañas de publicidad o terminar en cuentas privadas de los servidores públicos.

Otra consecuencia es la reducción de niveles de inversión, ya que los nuevos inversores se ven ante la situación de tener que pagar sobornos para poder conseguir las licencias para operar, independientemente en el rubro que sea. Esto como consecuencia acarrea aumento de los costos de los bienes y servicios, lo que al final se traduce en disminución de la calidad de vida de la población.

En el caso de El Salvador, se ha conocido sobre el caso de la reconstrucción del edificio que alberga las oficinas centrales de la Policía Nacional Civil, la cual costo una suma millonaria, conociéndose posteriormente que hubo anomalías en la adjudicación de la reconstrucción, y que los costos fueron demasiados altos, a esto se le suma la mala ejecución de los trabajos de reconstrucción, dinero que pudo utilizarse para brindar mas seguridad a la ciudadanía.

De igual manera ha sido público que el dinero para la reconstrucción de hospitales ha sido utilizado para comprar artículos lujosos de oficina, igualmente una asociación de productores de medicina denunció mediante campos pagados en periódicos del país, que el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, compraba medicina de fabricación extranjera de igual o menor calidad que la producida en el país, elevadas cantidades de dinero de sobreprecio.

#### **4.3.2 Consecuencias Sociales.**

En el plano social, la corrupción las consecuencias son más graves, ya que muchas veces se pone en peligro la vida, la salud y el bienestar de la población, al privarlos de servicios esenciales para la sub-sistencia humana;

para el caso de la red pública hospitalaria para tener acceso a esta se debe pagar una cuota voluntaria, en donde en muchos casos no hay médicos o camas para poder ser atendidos, a esto hay que sumarle el caso de los pacientes que deben ser operados, los que tienen que comprar hasta la sangre para poder ser operados, de lo contrario se ven excluidos, tal como lo denuncia el periódico El Diario de Hoy, del día domingo 06 de julio de 2008, enunciando una frase irónica en la que se lee “Levántese, váyase para su casa y vuelva cuando tenga dinero” <sup>69</sup>. Siendo esta una las frases que tuvo que escuchar un paciente en un hospital público de Santa Ana, porque no contaba con la cantidad de \$300 dólares que le costarían las placas y tornillos metálicos, con los que le corregiría las fracturas de un brazo.

“Cuanto mas pobre es el paciente, mas patético se vuelve escuchar los relatos de ellos que han tenido que comprar hasta la anestesia, las agujas e hilo que utilizaran en la cirugía, porque el hospital no dispone de ese material”. <sup>70</sup>

La población mas pobre también se tiene que enfrentar a la insalubridad de productos alimenticios, y a la venta de productos farmacéuticos de calidad peligrosa o dudosa.

Este tipo de situaciones constituyen claras violaciones a Derechos consagrados por la Constitución de Republica, a favor de los ciudadanos, tal como establece el Art. 1, Cn, en su inciso tercero el cual enuncia “En consecuencia es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la

---

<sup>69</sup> “Pacientes deben comprar insumos para operarse”, El Diario de Hoy, 06 de julio de 2008. p. 6.

<sup>70</sup> “Compran los insumos para que los operen”, El Diario de Hoy, 6 de julio de 2008. P. 6.

republica el goce de la salud”.<sup>71</sup> Igualmente el Artículo 65, Cn, establece que la Salud de los habitantes de la Republica constituye un bien publico”<sup>72</sup>. En una noticia publicada en un periódico matutino de nuestro país, se señala que los pacientes que carecen de recursos para comprar insumos, para realizar cirugías no son atendidos, lo que evidentemente violenta el Art. 66 Cn, que señala “el Estado dará asistencia gratuita a los enfermos que carezcan de recursos económicos”.<sup>73</sup>

### **4.3.3 Consecuencias Políticas.**

“Los costos políticos de la corrupción pone en tela de juicio la credibilidad y legitimidad del Sistema Político y económico, y social lo que contribuye a un deterioro institucional y a la desestabilización de dicho sistema, abriendo la posibilidad de cambios políticos incontrolables, y conduciendo a actitudes de indiferencia, duda, cinismo y falta de cooperación a la vida pública, produciendo además efectos contagiosos de imitación, debido a la posición privilegiada de sus autores”.<sup>74</sup>

“Kitgard, presenta un excelente resumen de los efectos negativos de la corrupción, sobre la eficiencia (puesto que dilapida recursos, crea males públicos, y distorsiona las políticas publicas), la distribución de riquezas (ya que la concentra en los ricos y poderosos, quienes poseen el poder político, militar o el derivado de los monopolios económicos), los incentivos de la función pública (en la medida en que desvía las energías del funcionario publico hacia actividades socialmente improductivas y de enriquecimiento

---

<sup>71</sup> Constitución de la República de El Salvador, lic., Ricardo Mendoza Orantes/ .ed. 22, editorial Jurídica Salvadoreña, Febrero 2006.

<sup>72</sup> Ibid

<sup>73</sup> Ibid

<sup>74</sup> Ibid

personal, crea riesgos, induce medidas preventivas improductivas, y aleja las inversiones de las áreas de alta corrupción) y el sistema político (dado que crea inestabilidad del régimen y engendra resentimiento popular)".<sup>75</sup>

En conclusión se puede decir que las consecuencias de la corrupción son:

- a) Favorece la consolidación de élites y burocracias políticas y económicas.
- b) Erosiona la credibilidad y legitimidad de los gobiernos.
- c) Reproduce una concepción patrimonialista del poder.
- d) Reduce los ingresos fiscales e impide que los escasos recursos públicos coadyuven al desarrollo y bienestar social.
- e) Revitaliza una cultura de la corrupción y contribuye a su proliferación.

#### **4.3.4 Inseguridad Jurídica.**

La seguridad jurídica es un valor esencial en un estado de derecho, de acuerdo a Manuel Osorio "es condición esencial para la vida y el desenvolvimiento de las naciones y de los individuos que la integran. Representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones sin que el capricho, la torpeza o la mala voluntad de los gobernantes puedan causarles perjuicio".<sup>2</sup>

Manifiesta Luis Recasens Siches que "el derecho es fabricado por los hombres sobre todo bajo el estímulo de una urgencia de certeza (saber a que

---

<sup>75</sup> José, M. Rico. P. 37.

abstenerse) y de seguridad (saber que eso a lo que uno debe atenerse tendrá forzosamente que ser cumplido); bajo el estímulo de una urgencia de orden la vida social”.<sup>3</sup> Pérez Luño indica que la seguridad jurídica es antes que todo, una radical necesidad antropológica humana, y el saber a qué atenerse “constituye el núcleo de esa aspiración”<sup>4</sup>

Ignacio Burgoa sostiene que, en plural, o sea, las garantías de seguridad, son el conjunto general de condiciones, requisito, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida diferente índole en espera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos.<sup>5</sup>

Cuando se habla de seguridad jurídica se debe tener presente, que el interés público es el valor esencial rector de la gestión administrativa, la cual debe estar dirigida a la satisfacción inmediata del interés público o bien común, la cual debe ser entendida como equivalente, ya que por su finalidad última no debe ser otra sino en el bienestar general.

Señala Santos Galarza que la corrupción es un sistema de comportamiento de una red en la que participan una gente (individual o social) con intereses particulares y con poder de influencia para garantizar condiciones de impunidad, a fin de lograr que un grupo investidos de capacidad de decisión de funcionarios públicos o de personas particulares, realicen actos ilegítimos que violan los valores éticos de honradez, probidad y justicia y que pueden también ser actos ilícitos que violan normas legales, para obtener beneficios económicos o de posición política social, en perjuicio del bien común.

La seguridad jurídica se violentan cuando las normas legales, establecidas en la ley de contrataciones y adquisiciones de la administración pública, se

utilizan para beneficiar a un ente privado, en la adjudicación de una obra un servicio público que la seguridad jurídica se violenta, porque los demás ofertantes pese a estar compitiendo bajo reglas establecidas se han visto en desventaja, porque ha habido preferencia para otro, violentándose los procedimientos de adjudicación, lo que muchas veces lleva contratar con precios elevados y menor calidad de la obra, un servicio atentando contra el bien común, erogando más dinero del debido y entregando obras o servicios deficientes.

Se ha detectado que en una de las áreas más críticas e insensibles de la corrupción en la administración pública, se da en las adquisiciones o proyectos sujetos a licitación pública en las cuales se presentan las siguientes ilegalidades: adjudicación directa de pedidos y contratos, convocatorias de licitaciones que no se apegan a la normatividad y sus comisiones benefician a determinado contratista o proveedor; filtración de información a contratistas, proveedores, igualmente en la contratación y ejecución y pago de obra pública. Y se ha detectado con más frecuencia: convocatorias a licitaciones con impresiones u omisiones, y suficiente difusión de la convocatorias, violaciones a contratos que son ilegales y no sancionados, incumplimiento en la ejecución y fecha de entrega de la obra, en los cuales además se da insuficiente supervisión de obras lo que proporciona baja calidad de los materiales utilizados y volúmenes de la obra no efectuados.

#### **4.3.5 Generación de Pobreza.**

Históricamente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha considerado a la pobreza como un fenómeno complejo y multinacional

resultante de desequilibrios estructurales profundos y arraigados en todos los ámbitos de la existencia humana; señala que con frecuencia las personas pobres están desnutridas con viviendas inadecuadas, escaso o nulo acceso a los servicios públicos básicos, por lo que no disfrutan de buena salud y su educación es deficiente, el PNUD en su informe sobre el desarrollo humano de 1999, estableció un concepto muy amplio de pobreza, señalando que significa que se niegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano como son: vivir una larga vida sana y creativa, disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y a los demás, señala también que la pobreza entraña mucho que falta de ingresos para sobrevivir a las necesidades mínimas de subsistencia.

Por lo tanto al estar privados de un acceso equitativo a los mercados y las instituciones, las personas que viven en pobreza sufren marginación y exclusión social, por lo que la pobreza también refleja falta de participación política y se traduce en una carencia de poder que los mantiene aislados, vulnerables e imposibilitados de liberarse de lo que los mantiene en esa crítica situación.

Existen diferentes estudios realizados por el PNUD, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), donde se ha establecido los factores que producen la pobreza entre los cuales se encuentran la corrupción gubernamental, la cual constituye un modelo de Robo moderno, donde no se deja huellas ni gastos de lo que se robo o se alteró, creando una incertidumbre y un quebranto a una economía nacional, y un desbalance en los presupuestos alterados, los cuales debido a su estamento formativo, casi nunca cubren lo presupuestado, influyendo de manera determinante cuando los recursos destinados a servicios de prestaciones comunitarias se desvían

a bolsillos privados de servidores públicos que está en una situación de poder.

Se considera que uno de los efectos de la corrupción sobre la pobreza, es el sesgo que tienen habitualmente los proyectos de inversión de los gobiernos en contra de la población con menores recursos económicos, cuando la corrupción es un factor que orienta decisiones, el tamaño y complejidad de proyectos de inversión pueden inclinarse a favor de aquellos más grande y más complejos, siendo difícil control, político, administrativo y de la misma sociedad civil, favoreciendo oportunidades de corrupción, en forma de contratos, nombramientos, participación en sociedades de consultoría o construcción, grandes proyectos que muchas veces no van encaminados a beneficiar a los de menor ingreso, si no a grupos de un nivel de vida superior, por ejemplo la construcción de carreteras, paso a desnivel entre otros.

La corrupción también se constituye en una fuente generadora de pobreza, como consecuencia de lo que antes se ha expuesto, pues es la población más pobre la que tiene que cargar con los costos de la corrupción, al haber una deficiente recaudación de impuestos, lógicamente se dejara de invertir en el área social, y lo poco que se invierte es saqueado, al haber servicios públicos deficientes las personas se ven obligadas a satisfacer sus necesidades ante proveedores privados, lo cual muchas veces significa pagar costos más elevados.

El ciudadano que acude al sistema público de salud, y no es atendido tiene que ir donde un medico privado a pagar una cantidad de dinero que puede ser utilizada para satisfacer otras necesidades, también muchas veces las personas reciben atención médica pero no hay medicinas en los hospitales, y

tiene que acudir a farmacias privadas a comprar la medicinas a elevados precios.

También es muy conocido que en los hospitales públicos se carece de aparatos para realizar ciertos exámenes y los pacientes son remitidos a algunas clínicas privadas, donde se les hacen descuentos especiales por esos exámenes, recientemente se hizo público mediante un reportaje periodístico que algunos hospitales públicos remitían a pacientes a una clínica donde el Ministro de Salud es accionista, lo que evidenció un claro conflicto de intereses llegando hasta una amonestación por escrito del Tribunal de Ética Gubernamental contra el Ministro.

Deficiente servicio de agua pública, ante esto muchas personas tienen que comprar agua, para poder satisfacer sus necesidades, además de afectar el bolsillo también muchas veces, crea problemas de salud, ante las condiciones insalubres en que viven o por lo contaminado del agua que compran.

La educación también constituye en muchos casos un desmejoramiento en la calidad de vida, de los salvadoreños que ante la falta de cupo en las escuelas públicas se ven obligados a matricular a sus hijos en colegios privados pagando cuotas elevadas, y en donde en muchos casos son obligados a comprar “paquetes escolares” donde los artículos tienen un precio superior al que tienen en el mercado, son obligados a dar aportes para realizar cualquier actividad que las autoridades de estos colegios se les ocurre, esto ante la imposibilidad de matricular a los menores en escuelas públicas, por la falta de cupos o de maestros.

En conclusión puede afirmarse que la falta de recaudación de impuestos como forma de beneficiar algunos sectores por parte de entes encargadas de

la captación pública y la poca y mala inversión en el área social, es fuente generadora de pobreza, la población sin acceso a salud y educación se convierten una masa de gente que sufren de enfermedades y sin oportunidades de poder acceder a un empleado digno, lo que muchas veces va encaminado incluso a delinquir, el problemas de la corrupción es ante todo punto de vista nocivo para la sociedad, la cual debe tener en cuenta que los fondos mal invertidos o incluso robados son patrimonio de todos, para satisfacer necesidades elementales, y no para que vengan a pagar a cuentas en el extranjero o para darle vida opulenta a pequeños grupos de personas.

#### **4.3.6 Instrumentos Jurídicos que Permiten Perseguir y Sancionar las Conductas Antiéticas.**

Los mecanismos de control que intervienen en la prevención y represión de la corrupción, son especialmente de tipo legislativo ya sea por las vías penal, civil, administrativa o disciplinaria, tratados internacionales, instituciones competentes, tales como la Corte de Cuentas, Tribunal de Ética Gubernamental, Comisiones de Ética Gubernamental, entre otros. En general, la normativa jurídica aplicable a la materia se encuentran en la Constitución, Código Penal, y en las leyes especiales, en el caso de la constitución de El Salvador, esta expresamente manifiesta en el artículo 86 inciso tercero que "los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley".<sup>1</sup>

En el código penal se tipifican diversos supuestos en las que puede haber corrupción tal como establece el código penal en el Título XVI, de los delitos relativos a la administración pública, capítulo II de la corrupción, donde se regula los delitos de peculado, peculado por culpa, conclusión, negociaciones ilícitas, exacción, cohecho propio, cohecho propio, malversación,

enriquecimiento ilícito, e infidelidad, en la custodia de registros o documentos públicos.

También podría decirse que la ley contra el lavado de dinero y activos, regula el comportamiento de funcionarios públicos al considerar en su artículo seis como delitos generadores de lavado de dinero y activos, el enriquecimiento ilícito, negociaciones ilícitas, y peculado delitos aplicables a personas que tienen la calidad de servidores públicos, asimismo el artículo 7 L.C.L, regula la posibilidad de que funcionarios o empleados de la Superintendencia del Sistema Financiero encargado de fiscalizar o supervisar, encubran información a la Fiscalía General de la República sobre hechos que pueden constituir lavado de dinero y de activos para los cuales establece pena de 4 a 8 años de prisión.

Expresa el considerado cinco de esta ley que lavado de dinero influya de manera manifiesta en el aumento de la delincuencia organizada, de igual manera en el preámbulo de la convención interamericana contra corrupción, se reconoce que la corrupción es uno de los instrumentos que utiliza la criminalidad organizada, y siendo esta convención, el génesis donde se originó la ley de Ética gubernamental, consideramos que el lavado de dinero y activos puede en determinado momento convertirse en una corriente que arrastre a funcionarios y servidores públicos, socavando la institucionalidad de El Salvador.

Los considerandos y los supuestos delictivos son claros, el legislador sabía que lavado de dinero y activos por la cantidad de dinero que deben circular, constituye una fuerte tentación para funcionarios públicos, de ahí que, puede observarse cada margen de maniobra de funcionarios públicos en este ámbito, es muy reducido, complementando con la ley sobre el

enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos, todavía se vuelve menor la posibilidad de éstos aumenten de manera injustificada su forma de vida y sus bienes.

Señala la ley sobre el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos, que estos los funcionarios y empleados públicos determinados en el artículo 5 de esta ley, deberán en el plazo de 60 días después de tomar posición de su cargo, rendir declaración jurada del estado de su patrimonio, ante la Corte Suprema de Justicia. También deberán declarar el estado de su patrimonio, mediante declaración jurada dentro de los 60 días siguientes, a partir de la fecha en que dejen su cargo.

La declaración establece una relación y estimación muy detallada del patrimonio del funcionario público, abarcando hasta los créditos en favor o en contra de su cónyuge y sus hijos, establece el artículo 7 ley sobre enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos, que se presume enriquecimiento ilícito, cuando el aumento del capital del funcionario o empleados desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiera podido tener en virtud de los sueldos y emolumentos que haya recibido legalmente y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa.

Observando estos mecanismos se puede concluir que es muy difícil que un funcionario, cometa actos de corrupción, surge una pregunta ¿si existen todos estos mecanismos jurídicos?, ¿es posible que se den caso de corrupción por parte de funcionarios públicos?, todo parece indicar que el problemas es de aplicación de las leyes y en el caso de unos, también adolecen del problema de sanciones las cuales por lo que busca regular

parece muy condescendientes, ya que un funcionario público sabe que el resultado de incumplir la ley no le acarrearía una sanción proporcional al acto cometido y aunque sea sancionado siempre resultará ganancioso.

En el caso de la ley sobre el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos, impone sanciones de 100 a 150.000 colones, los funcionarios que no realicen su declaración de bienes en el término indicado, y la sucesión de cargo cuando éste no difiere la declaración, en el nuevo plazo concedido para ello, esta ley también hará una excepción a funcionarios de elección popular y los elegido por votación nominal y pública de la Asamblea Legislativa, solamente serán sujetos de una multa de 500 a 10.000 colones, esta situación en determinado momento puede convertirse en un incentivo, 10.000 colones, por los ingresos que tienen estos funcionarios no es una cantidad que puedan desmejorarlos.

En el ejercicio de un ex presidente, se liberó en El Salvador un verdadero debate por la negativa de algunos funcionarios públicos a brindar la declaración jurada de sus bienes, incluso el mismo presidente se negó a dar su declaración jurada de bienes, lo que desembocó en la renuncia del jefe de la sección de propiedad de la Corte Suprema de Justicia, ante la imposibilidad de poder obligar a los funcionarios y por presuntas presiones de tipo político.

Establece además esta ley, multa por declaraciones manifiestamente falsas de un mil a cinco mil colones y cesación del cargo, exceptuando funcionarios de elección popular y los elegido por votación nominal y pública por la Asamblea Legislativa, además de estas leyes mencionadas existen, la ley de contrataciones y adjudicaciones de la administración pública, la ley de la Corte de Cuentas y la ley de Ética Gubernamental.

Esto sin duda son instrumentos que buscan prevenir el sancionar los actos de corrupción en la administración pública, lo que a la luz se conocen no ha sido eficaz, esto por múltiples razones, de tipo político y obviamente económicas, donde los grupos de poder ejercer su influencia, llevando a claros y manifiestas violaciones de la legalidad donde la misma Corte de Cuentas de la República se ha negado a que le realicen una auditoria, y lo más grave la Asamblea Legislativa, ente encargado de realizarla, mediante firma de auditores debidamente autorizados, se ha quedado de brazos cruzados, lo que ha llevado a convertirse en una clara inseguridad jurídica, al revertirse la resolución de un tribunal de arbitraje, en el actual se obligaba a la Asamblea Legislativa a indemnizar a la firma de auditoria contratada por esto, para auditar la corte de cuentas de la república.

La erradicación de las conductas antieticas y de corrupción no es problema del leyes, sino de voluntad, de poder, de aplicación de estos instrumentos jurídicos, que pese a tener algunos vacíos o sanciones, no acordes a lo que está de por medio, aplicados correctamente, ayudaría a convertir una administración pública más transparente, más eficaz y que los servidores públicos tengan un comportamiento más ético, y respetuoso de la ley.

## CAPITULO 5

### 5.1 LAS COMISIONES DE ÉTICA GUBERNAMENTAL Y LA NO OFICIOSIDAD DE LA INVESTIGACIÓN EN LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

#### 5.1.1 Funciones de las Comisiones de Ética Gubernamental.

La Ley de Ética Gubernamental, señala específicamente las funciones a las cuales estarán sometidas las comisiones de Ética Gubernamental, según el Art., 16 que enuncia que una función de es de “recibir denuncias cuando un servidor publico de la misma Institución en donde sea creada haya infringido la ley, y si fuere procedente la remitirá al Tribunal de Ética Gubernamental para su tramite y resolución.”<sup>76</sup>

El artículo 241 de la Constitución, establece el deber de denuncia para los funcionarios públicos respecto de sus subordinados, aunque en el artículo 232 del Código Procesal Penal se establezca obligación de denunciar a los funcionarios públicos sin diferenciar entre superiores o subordinados. A la fecha el artículo 241 no ha sido reformado o desarrollado por la jurisprudencia constitucional.<sup>77</sup>

En materia administrativa se hace referencia a aquellas normas, instituciones o actos dictados por la administración pública para prestar servicios a la ciudadanía. En nuestro país existen varias instituciones administrativas que

---

<sup>76</sup> Ley de Etica Gubernamental. creada Mediante el Decreto Legislativo número 1038 publicado en el Diario Oficial número 150, tomo 340 de fecha 17 de Agosto de 1998.

<sup>77</sup> Art. 241 Cn. Los funcionarios públicos, civiles o militares que tengan conocimiento de delito oficiales cometidos por funcionarios o empleados que les estén subordinados, deberá comunicarlo a la mayor brevedad a las autoridades competentes para su juzgamiento, y si no lo hicieren oportunamente, serán considerados como encubridores e incurrirán en las responsabilidades penales correspondientes.

realizan contralorías, éstas tienen competencia para sancionar (desde amonestaciones verbales hasta despidos) y para seguir procesos para recuperar los fondos del estado. Por lo tanto muchas de ellas, contemplan la posibilidad de recibir denuncias, pero el establecimiento de deber de denuncia aparece regulado en la normativa de la Corte de Cuentas de la República y el Tribunal de Ética Gubernamental. Por lo tanto la Corte de Cuentas de la República y el Tribunal de Ética Gubernamental<sup>78</sup> son instituciones cuya competencia subjetiva por ser miembros de la administración pública; además, son instituciones autónomas, es decir, no están adscritas a ningún Ministerio o Dirección. Lo anterior para garantizar que no habrá injerencias de los otros órganos de estado.

El Tribunal de Ética Gubernamental puede recibir tanto denuncias de particulares como de los funcionarios públicos, debido a que su función sancionadora está dirigida a todos los servidores públicos (funcionarios o empleados, por elección, remunerados, nombramiento, contrato o ad honorem). La Ley de Ética Gubernamental, que crea dicho tribunal, regula un deber de denuncia para estos, con particular énfasis en los casos de corrupción.

Por otro lado cabe mencionar que “El Tribunal de Ética Gubernamental no puede investigar de oficio”, pues necesita de la denuncia formal y escrita, sobre violaciones éticas a la ley, como materia insumo para iniciar el respectivo proceso administrativo de carácter sancionador. La institución clama de la ayuda de todos los sectores del país, así como también de una

---

<sup>78</sup> El Tribunal de Ética Gubernamental, que entre otras funciones, puede establecer sanciones administrativas (amonestación, multa y despido) por violar deberes éticos o cometer infracciones éticas, algunas de las cuales están referidas a corrupción.

enmienda a la Ley para poder iniciar los procesos con este tipo de investigación.

Estamos de acuerdo con que el ciudadano tenga derecho a interponer una denuncia, pero no debería ser la única vía, pues debería de tomarse en cuenta la investigación de oficio cuyas fuentes pueden ser las noticias que de vez en cuando salen publicadas en los programas televisión, los cuales muchas veces ofrecen casos que pueden ser indagados.

El Art. 31 literal c) de la Ley de Ética Gubernamental establece como una protección al denunciante la reserva de su identidad, sin establecer ningún mecanismo para tal fin. Por otra parte el Art. 19 la LEG, establece los requisitos que deben de llevar las denuncias entre las cuales se encuentra; la identificación del denunciante y la presentación personal o con legalización de firma por notario de lo que se deduce que debe ser escrita. De lo anterior, se concluye que ante el Tribunal de Ética Gubernamental no se puede interponer una denuncia anónima canalizada a través de medios telefónicos por personas que tengan conocimientos de actos de corrupción y quieran colaborar con la Ley en ese sentido en forma anónima. Por otro lado es necesario comentar que esta Ley no establece ningún mecanismo para la consulta de expedientes, debido a que ante el Tribunal únicamente se han sancionado únicamente tres servidores públicos que infringieron la LEG, lo cual hace difícil establecer como funcionara el mismo.

La Ley de Ética Gubernamental establece que al hacer un nuevo examen de procedencia de la denuncia y luego de vertidas las pruebas, si el Tribunal considera que la denuncia fue maliciosa debe finalizar el proceso y extender certificación al servidor público denunciado por que si éste lo estima conveniente tiene en derecho de ejercer las acciones legales

correspondientes contra el cual obró en su contra maliciosamente (Art. 21. 4 Ley de Ética Gubernamental).

No obstante lo anterior, ni en la presente ley, ni en el respectivo reglamento para el nombramiento de las comisiones de Etica Gubernamental, se hace mención de cómo será el procedimiento para que los miembros de las Comisiones de Etica Gubernamental puedan recibir las respectivas denuncias en contra de aquellos servidores públicos que hallan transgredido la ley; pues no es lo mismo hablar de denuncia formal por escrito, que denuncia verbal; el Art. 19 de la misma Ley, en el numeral sexto, menciona que será por medio de representación personal o legalización de firma, lo que efectivamente quiere decir que únicamente se aceptarán denuncias solamente por escrito, ósea que se lleguen a presentar ante las comisiones de ética gubernamental cumpliendo con los requisitos de ley.

Se debe de instalar una oficina de Comisiones de Ética Gubernamental en cada institución publica a la mayor brevedad posible, para que le facilite al ciudadano poder interponer una denuncia formal, o poder aviso de dar aviso sobre cualquier acto antitético o de corrupción cometido por un servidor publico; por lo que si no se agiliza esto se le imposibilitara al ciudadano de interponer la denuncia por cualquier acto ético cometido por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, ya que interpretando el Art. 19 de la LEG, no cualquier ciudadano común y corriente podrá reunir los requisitos de forma y fondo que se exigen en las denuncias, por lo cual la ley debería de reformar este articulo en el sentido de facilitar al ciudadano la forma más fácil de cómo a este se le facilite este tramite.

Por otra parte, no existe un sistema especial para la protección de los denunciantes, tampoco existe un sistema de interposición de denuncias de servidores públicos. La actual regulación favorece la sanción al denunciante

entes que la protección de este a través del anonimato. En definitiva no existe la posibilidad de una denuncia anónima, como disposición mínima para salvaguardar la identidad de el (los) denunciantes; además se dificulta la interposición de la denuncia, ya que no se contempla jurídicamente que esta pueda ser interpuesta por organizaciones o personas jurídicas. Cuando una organización civil participa en la denuncia de un caso, no queda establecida como tal, sino a través de sus miembros.

Según la ley de Ética Gubernamental, la sede del Tribunal de Ética se encuentra en San Salvador, lo cual dificulta que las personas que habitan en lugares lejanos a la capital puedan interponerlas. Entonces sin un mecanismo que facilite las denuncias tanto en las zonas urbanas como rurales, el Tribunal no tendrá una cobertura nacional para la recepción de las mismas.

Es necesario hacer mención, que el Art. 16 literal a), “manda que las Comisiones de Ética Gubernamental a dar seguimiento a las resoluciones emitidas por el Tribunal de Ética Gubernamental que sean de su competencia” <sup>79</sup>pero la pregunta que nos hacemos es como se dará concretamente ese seguimiento, si los mismos miembros de las Comisiones de Ética Gubernamental aparte de realizar estas funciones, también cumplen con las propiamente laborales dentro de la administración pública, por lo cual simplemente sirven como un canal entre el Tribunal de Ética Gubernamental, y las autoridades de cada institución en donde se encuentran organizadas, sin tener potestad sancionadora, pues lo que transmiten estas son puras recomendaciones dirigidas a las autoridades de esas instituciones quienes tendrán bajo su disposición aplicarlas o no.

---

<sup>79</sup> Ibid

En cuanto al literal “D”, del artículo anteriormente mencionado, este hace alusión que las comisiones de Ética Gubernamental, pueden proponer al Tribunal de Ética Gubernamental, medidas concretas para prevenir controlar y erradicar la corrupción; de lo cuál hasta el momento no se sabe a ciencia cierta si alguna de las comisiones de Ética Gubernamental a propuesto alguna medida de carácter institucional o general para controlar y erradicar la corrupción Estatal, ya que para el caso y como a modo de ejemplo en la Policía Nacional Civil, ni tan siquiera se a formado la comisión de Ética Gubernamental respectiva, lo cual deja al margen de la Ley muchas de las conductas Antieticas cometidas por los servidores públicos de esta institución, ya que no son investigadas ni por las Unidades Disciplinarias Internas.

Algo muy importante para el buen funcionamiento de las Comisiones de Ética Gubernamental es que éstas deben estar dedicadas a sus actividades a tiempo completo, para lo cual se les tiene que proporcionar las respectivas remuneraciones a que tengan derechos, pues de lo contrario, no realizaran sus funciones como la Ley, y el Reglamento manda.

### **5.1.2 Forma de integrar las Comisiones de Ética Gubernamental.**

La LEG, en su Art., 15 ya menciona la forma de cómo estarán integradas las comisiones de Ética Gubernamental siendo de la siguiente manera, por tres miembros propietarios, los cuales duraran en sus funciones cinco años pudiendo ser reelectos, y habrán tres miembros suplentes que sustituirán a aquellos en os casos de falta, excusa o impedimento. Dichos miembros

deben pertenecer al personal de la Institución en que desempeñan sus funciones, así lo dice la Ley.

El Inc, 2º de este mismo artículo y Ley, enuncia que los miembros propietarios y suplentes serán nombrados por el ministerio ó jefe, de la unidad o institución de que se trate, otro por el Tribunal de Ética Gubernamental, y el tercero por elección de los funcionarios o empleados contemplados por esta ley que trabajen en la respectiva institución.

En cuanto a la Comisión de ética que se formara para atender a todas las Municipalidades del país, se integrara por un Representante de Comures, otro por el Tribunal de Ética Gubernamental, y el tercero lo nombrara el presidente de la Corte de Cuentas de la Republica.

### **5.1.3 El Carácter Público Obligatorio de las Normas con Respecto a las Comisiones de Ética Gubernamental.**

En cuanto al seguimiento que las comisiones de Ética Gubernamental que tienen que hacer con respecto a las resoluciones del tribunal de ética gubernamental que sea de su competencia; podemos decir, que el legislador se refirió, al traslado de los actos administrativos de carácter sancionadores emanados del Tribunal de Etica Gubernamental donde se encuentre el servidor público a quien tiene que aplicársele la respectiva sanción por haber transgredido la Ley, ya sea por haber cometido una conducta antitética ó de corrupción; es así como la comisión de ética gubernamental respectiva, le tendrá que dar el tramite correspondiente a esa resolución para lograr llegar al objetivo que es la imposición de la sanción, la cual no podrá ser impuesta al trasgresor directamente, sino que se entregara al organismo con carácter potestativo para sancionar dentro de la respectiva institución; para ejemplo,

tenemos que en la Policía Nacional Civil, la encargada de aplicar la sanción será la Unidad Disciplinaria de cada Delegación, la Unidad Disciplinaria de cada Región, o el tribunal Nacional Disciplinario, dependiendo el tipo de falta, y a que categoría de servidor público de esta institución se le este aplicando.

Para el caso de la efectividad de la aplicación de la sanción, es necesario analizar, si estas resoluciones emanadas por parte del Tribunal de Ética Gubernamental, tienen carácter imperativo, o son puramente de carácter discrecional para la institución que realiza directamente la sanción impuesta por el TEG, pues al respecto Jesús González Pérez, en su obra Derecho Procesal Administrativo dice “que en el ámbito administrativo procesal, el carácter público de las resoluciones postula el carácter imperativo de las mismas” es decir que cuando el Estado, actúa a través de sus instituciones en la imposición de una norma determinada, para el caso de la imposición de una sanción de carácter administrativo por un tribunal previamente establecido, este carácter lo hace de carácter obligatorio, por otro lado la emanación de tales resoluciones por parte de un organismo de la administración pública, no pueden ser de carácter discrecionales, pues corresponden a un orden público, ya que este orden afecta el reestablecimiento de orden jurídico perturbado, y lo mismo obliga a los que juzgan y que administran que a los juzgados y administrados, sirviendo de límite a la arbitrariedad de los primeros y a las demasías de los segundos, y de garantía de todos.

#### **5.1.4 Prescripción de las Conductas Antiéticas y de Corrupción Cometidas por los Servidores Públicos.**

Un punto muy importante en la iniciación de una investigación de una conducta antiética o de corrupción descrita en la LEG, es tomar en cuenta la

figura jurídica de la prescripción, por lo cual nos hacemos la pregunta, si las comisiones de ética gubernamental, tendrán que verificar este aspecto, la respuesta para nosotros es que si, pero como hacerlo si la ley no señala este aspecto, pues debe de elaborarse una estructura por medio de la cual, se le otorgue el tiempo a cada conducta para poder ser investigada, pero esto debe de hacerse de acuerdo a la gravedad de cada caso, y no así, por las veces en que se infrinja la ley, para lo cual se tendrá que reformar el capítulo VII y su articulado, respecto a dicha clasificación de las sanciones pues son de muy poca relevancia, y el tipo de sanción que se impone por la trasgresión de estas es de acuerdo a la veces en que se trasgreda la LEG, y no a la gravedad de la misma o al daño que causa ya sea a una institución, al Estado, a una persona o a la sociedad misma.

#### **5.1.5 Falta de investigación oficiosa en la Ley de Ética Gubernamental.**

El Art.18 de la LEG establece: “Todo ciudadano podrá interponer denuncia ante la comisión de ética respectiva o al Tribunal en contra de cualquier servidor público que existan indicios que en su actuación ha incumplido los deberes éticos o transgredido las prohibiciones de la presente ley”. En relación con los Arts. 32 literal a), 33 y 34 de la ley hace referencia al derecho y el deber de denunciar de cualquier persona que tenga conocimiento de un servidor público que cometa una conducta que pueda considerarse como antitética, y las facilidades que se les brindaran a las personas para la interposición de una denuncia ante el TEG.

Por lo que de los artículos antes mencionados se desprende la gran parte del análisis de este capítulo, donde expondremos el mecanismo que ha

establecido la Ley de Ética Gubernamental para proceder a la investigación e iniciar el procedimiento sancionador de un servidor público a quien se le atribuye un determinado hecho de corrupción, y como un propósito fundamental comentar el sistema de investigación oficiosa como el sistema idóneo en la investigación para la persecución de hechos delictivos, y responder a la interrogante ¿Por qué este sistema de investigación no ha sido incorporado dentro de la LEG?.

Como lo advertimos anteriormente la LEG, no ha sido dotada de herramientas jurídicas de investigación que le faculten al Tribunal la persecución y sanción de actos de corrupción, por lo que es importante determinar que el Derecho Administrativo Sancionador encuentra su base de actuación procesal en el derecho penal y procesal penal, esto por disposición jurisprudencial de la Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, aclarando que las formas en las que las instituciones del Estado creadas para la investigación de hechos delictivos pueden realizar estas investigación sin necesidad de esperar que se interponga una denuncia. De acuerdo a como lo regula la legislación procesal penal de EL Salvador.

El Art.19 Pr.Pn, dice: “La acción penal se ejercitará de los siguientes modos: 1) Acción pública; 2) Acción pública, previa instancia particular; y, 3) Acción privada. Corresponde a la Fiscalía General de la República ejercer la acción penal pública, para la persecución de oficio de los delitos en los casos determinados por este Código; asimismo, cuando la persecución deba hacerse a instancia previa de los particulares. Corresponde a los particulares en los casos determinados en la ley, el ejercicio de la acción penal privada.

La acción penal es definida por Serrano Rodríguez Campos y Trejo<sup>80</sup>, como: “La actividad encaminada a requerir la decisión justa del Órgano Jurisdiccional sobre una noticia de delito, para que se declare en un caso concreto, la existencia o inexistencia del derecho de penar o poder punitivo del Estado”

De la definición anterior podemos inferir que El Estado tiene la obligación de perseguir los hechos delictivos, y a través de las figuras que menciona el Art. 19 CPP, por lo que de manera se comentará en que consiste la Acción Pública Previa Instancia Particular, La Acción Privada, y por último la Acción Pública que para los fines de este trabajo es la que más nos interesa.

Acción Pública Previa Instancia Particular, términos con los que el legislador se refiere a un tipo de procesos penales en los que la persecución queda sometida inicialmente al criterio de quién haya sufrido el daño o de quién legalmente lo represente. A tenor del 2º párrafo del Art.26 CPP en estos casos no se perseguirá penalmente sino por petición de la víctima, o en caso de incapacidad, por quién ejerza la representación legal o por el guardador. Esto no significa, sin embargo, que la acción penal, no sea siempre pública, sino que hace referencia a los requisitos de procesabilidad que condicionan la apertura y prosecución del proceso penal, pues en determinados delitos, so pena de nulidad, el ejercicio de la acción penal exige la previa instancia particular, en ese sentido el Art. 224.3 CPP señala que el proceso es nulo absolutamente en los casos de falta de acusación o falta de capacidad.

Acción Privada: Esta opera con carácter exclusivo en los supuestos descritos en el Art.28CPP (Delitos contra el Honor y a la intimidad; Hurto impropio;

---

<sup>80</sup> Serrano Rodríguez, Campos y Trejo: Manual de Derecho Procesal Penal, PNUD, Pag. 232 El Salvador 1998.

Competencia desleal y desviación fraudulenta de clientela; y, Cheques sin provisión de fondos.) Por lo que el legislador atribuye escasa incidencia pública, reduciendo ésta al propio sentimiento de quien hubiera recibido la ofensa y cuya persecución quedará limitada por razones de política criminal a su iniciativa.

Acción Pública: Esta la que más nos interesa examinar por lo que se hará en el apartado posterior.

## **5.2. COMO FUNCIONA LA INVESTIGACIÓN OFICIOSA.**

### **5.2.1 La Acción Pública**

El penúltimo párrafo del Art.19 CPP, dice: “Corresponde a la Fiscalía General de la República ejercer la acción penal pública, para la persecución de oficio de los delitos en los casos determinados por este Código...” Por lo que puede establecerse que el procedimiento penal es de oficio, lo que significa que éste debe iniciarse y seguir forzosamente por el sólo hecho de haberse cometido un acto que se considere violatorio a la Ley, aunque nadie pida la intervención de la autoridad y aunque las víctimas deseen evitar las diligencias que deben realizarse, en materia penal, por consecuencia en materia de Derecho Administrativo Sancionador, todos los funcionarios y autoridades están obligados a proseguir sus actividades hasta el final del proceso<sup>81</sup>.

De lo anterior el punto que más nos interesa señalar es la oficiosidad, la cual tiene como significado, que cometido un delito público, El Ministerio Fiscal tiene la misión de investigarlo y promover la acción de la justicia, sin

---

<sup>81</sup> Manual de Procedimientos Penales: Jesús Quintana Valtierra, México Editorial Trillas, 1995, Pag.50

necesidad de requerimiento de clase alguna, por parte de los particulares afectados por la infracción penal, en tanto en cuanto existe un indiscutible interés social de que el Estado ejercite el “Ius Puniendi”, frente a quienes atenten contra la convivencia ciudadana, o contra los derechos y valores fundamentales recogidos en el texto constitucional conculcando la Ley Penal. Esta característica no es incompatible con la circunstancia de que existen determinados delitos para los que la apertura del proceso penal venga condicionada a la instancia particular afectado como lo advertimos anteriormente.

La oficiosidad en el ejercicio de la acción penal corresponde en los ordenamientos modernos al Ministerio Fiscal y no a los órganos jurisdiccionales, e igualmente significa que la investigación de los hechos delictivos, por su complejidad y dificultad, no pueden ni deben dejarse en manos de los ciudadanos<sup>82</sup>, y es, por ello, que el Art.19 CPP establece la disposición al inicio citada.

La Cámara Primera de lo Penal de San Salvador en su jurisprudencia, ha sostenido que las condiciones o presupuestos exigidos para la iniciación de la investigación oficiosa varían según la naturaleza del delito objeto de la misma, siendo que, ante un delito de acción pública o perseguible de oficio, basta cualquier órgano competente para su investigación oficial adquiriera, por cualquier medio, conocimiento de su posible comisión, siendo así, que la Fiscalía General de la República esta Constitucional y legalmente obligada a abrir la investigación oficial del mismo, a efecto de proteger el libre ejercicio de los derechos y garantías de seguridad ciudadana, en tal sentido y en el curso de cualquier actividad policial o cuerpo de seguridad, puede

---

<sup>82</sup> Código Procesal Comentado TOMO I: Consejo Nacional de la Judicatura, El Salvador, Unidad de producción bibliográfica y documentación, CNJ-E CJ, Pag. 112

producirse la adquisición de la noticia criminis mediante el descubrimiento de un hecho delictivo; de lo cual el proceso iniciado bajo tales circunstancias, no pende de la voluntad de la persona agraviada directamente, ya que el trasfondo de tal investigación radica en llevar cabo un control social en forma general, garantizando así la persecución de nuevos hechos delictivos que perjudiquen a un conglomerado de personas<sup>83</sup>.

Habiendo establecido a quién corresponde la Investigación de los hechos delictivos, y que como se lograr inferir este corresponde a la FGR, a continuación estableceremos el régimen jurídico que ampara esta actividad.

Régimen Jurídico en donde se encuentra fundamentado el proceso de investigación oficiosa.

De acuerdo con lo establecido en el Art.193 N° 4 de la Constitución de la República, corresponde Al Fiscal General de República promover la acción penal de oficio o a petición de parte, por lo que para un mejor esclarecimiento, de las funciones de la fiscalía es imprescindible hacer una breve reseña histórica sobre el origen de ésta en el Ministerio Público.

### **5.2.2 El Ministerio Público**

El Ministerio Público es una institución dependiente del Estado (Institución conocida como constitucional por tener su origen en la Constitución de la República), y que actúa en representación de la sociedad para el ejercicio de la acción penal y la tutela social en todos aquellos casos que le asignan las leyes.

---

<sup>83</sup> Sentencia de la Cámara Primera de lo Penal de San Salvador, Ref.05/06/2001.

Sobre la base en las reformas a la Constitución de 1991, la normativa penal, procesal penal y penitenciaria del país, sufrió un cambio importante; lo cual también hace que la Fiscalía General tenga un papel protagónico en lo que administración de justicia se refiere, es decir deja de ser una simple parte acusadora y se le otorgan facultades relevantes.

En general, la Fiscalía pasa a tomar el papel de director en los procesos, como lo establece el Código Procesal Penal, vigente a partir del 20 de abril de 1998; al mismo tiempo de ser quien vele porque la aplicación de las normativas legales vaya de acuerdo a lo dictado por las mismas leyes.<sup>84</sup>

De todo lo anterior lo que pretendemos plantear es que El Estado como la sociedad jurídicamente organizada, siempre ha contado con entes o instituciones que están designadas para los casos de corrupción, por lo que en El Salvador tal como lo hemos expuesto es la Fiscalía General de la República a quién corresponde la investigación y persecución de este tipo de hechos.

Entonces el Tribunal de Ética Gubernamentales, debe de tomar en cuenta estos parámetros del derecho penal, para aplicarlos a la materia administrativa, específicamente al proceso administrativo sancionador de la Ley de Etica Gubernamental, para poder comenzar los procesos respectivos cometidos por servidores públicos en sus funciones que hayan transgredido la ley, teniendo un estrecho vínculo con la fiscalía y policía para la investigación de los casos de corrupción que ameriten investigación de carácter penal, desde los casos mas sencillos hasta los más graves, a fin de que este mal efectivamente sea erradicado y evitar todas las consecuencias que éste genera a la sociedad de las que hemos ya con anterioridad.

---

<sup>84</sup> Revista. Fiscalía General de la República. [www.f.g.r.com](http://www.f.g.r.com)

### **5.3 ANÁLISIS DEL PORQUE NO SE INCLUYÓ EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN OFICIOSA EN LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL.**

El tema de los obstáculos para la investigación de la corrupción en los gobiernos salvadoreños se ha discutido poco, tanto en foros de carácter nacional, como en trabajos de investigación, quizá porque nunca antes en El Salvador se ha tenido una oficina anticorrupción, y quizá sólo recientemente se ha establecido el Tribunal de Ética, y sus respectivas comisiones, con la misión de sancionar la corrupción oficial. Es importante destacar que en Latinoamérica las oficinas de anticorrupción, el promedio de vida de una oficina de éstas es de 4 a 6 años, cuando se cambia la Administración, es común que se debilite la oficina anticorrupción o que, simplemente desaparezca del organigrama estatal.

Para que exista una verdadera investigación oficiosa de los casos de corrupción se necesita colaboración efectiva del gobierno central, de los países internacionales, una verdadera autonomía de la institución a cargo del juzgamiento de este tipo de casos, así como invertir en recursos. Se presentan obstáculos políticos, principalmente por la falta de voluntad política por parte del poder constituido y las redes de complicidad, se presentan obstáculos culturales por la difusión de una ética utilitarista, individualista, y la persistencia de costumbres de utilización populista de los bienes públicos. El principal problema en El Salvador es la falta de voluntad del poder constituido para enfrentar la corrupción.

No hay entes públicos internacionales específicos encargados del combate a la corrupción. A diferencia de los convenios económicos o militares, los

convenios internacionales de lucha contra la corrupción no tienen un organismo correspondiente, por lo cual la eficacia de las disposiciones es limitada. Con ello nos encontramos ante un primer problema, las resoluciones de los organismos internacionales, como la ONU, la OEA, se reducen a recomendaciones pero como no tienen el suficiente peso jurídico, no se logra el nivel de resoluciones vinculantes. El Programa Global de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción funciona más bien como espacio de orientación y coordinación, para el caso de la Convención Interamericana contra la corrupción, queda a cargo del gobierno en turno.

Uno de los componentes esenciales que no permiten el combate de la corrupción es la falta de controles sociales e institucionales, que a su vez representan una reducción de riesgo para quienes participan en la corrupción, y que de igual manera se constituye como garantía de impunidad en los hechos de corrupción. Al romperse los cauces de racionalidad ética, los actores corruptos funcionan en un cálculo de costo-beneficio, si hay un ambiente permisivo de bajo riesgo, el proceso de corrupción se desata y se propaga.

Por lo que podemos inferir que en El Salvador las condiciones para el cometimiento de actos de corrupción están dadas, a pesar de la creación de la LEG, porque pensando en los cálculos del corruptor, ¿Cuales son los beneficios de la actividad? ¿Cual es la probabilidad de ser atrapado, y si alguien es atrapado, cual es el castigo? Por tanto el individuo corrupto continuará sin el beneficio menos el costo moral, menos la posibilidad de ser atrapado, y si la sanción es menos que cero, como es caso del TEG, que aunque el acto antiético sea grave, la sanción a imponer será una amonestación escrita por ser la primera vez de ser denunciado ante ese

Tribunal.<sup>85</sup>Entonces es verificable, con base a casos que han sido sancionados tanto con instrumentos jurídicos disciplinarios internos como de la Ley de Ética Gubernamental, que la mejor vía para iniciar y sancionar una conducta antiética y de corrupción son esas leyes o reglamentos internos de carácter internos, los cuales son mas drásticos a la hora de aplicar una sanción, pues a razón de ejemplo; el Tribunal Disciplinario Metropolitano de la Policía Nacional Civil, interpuso como sanción la destitución contra un electo de esa misma corporación por el simple hecho de haber abandonado el servicio por unos cuantos días; en cambio el Tribunal de Etica Gubernamental, interpuso sanción de amonestación escrita en cuyo resolución se le recomienda simplemente que se abstenga de cometer ese tipo de hechos pues de lo contrario será sancionado más drásticamente, en este caso al ministro era acusado de cometer un acto de corrupción.

El caso que expusimos sobre el importante papel que juega El Ministerio Público a través de la Fiscalía General de la República, es por que quienes aplican las leyes son lo Jueces, éstos lo hacen a requerimiento de los fiscales, siendo como institución llamada fortalecer, principalmente a la Unidad Contra Delitos de Corrupción y la Unidad especializada en esta clase delitos de la Policía Nacional Civil, con ayuda del sistema Judicial, quien es el que otorga el sello de credibilidad ante una sociedad que desea que la impunidad minimice y la aplicación de sanciones ejemplares contra la corrupción, fortalecer las instituciones de control evitando la ingerencia de los poderes u órganos del Estado y poderes económicos privados, que sea un sistema de control sin ser entregado al poder político es requisito básico para contrarrestar la impunidad. Por lo que consideramos que todos estos factores que mencionamos, constituyen razones por lo que en El Salvador en

---

<sup>85</sup>Klitgaar Robert, comprendiendo la corrupción, ponencia presentada en el 2º encuentro sub-regional de Organismos Anticorrupción, Quito 14 a 16 de Octubre 2003.

la LEG, no se incluyó un mecanismo más eficaz contra el combate de la corrupción

El clima moral de una nación es el entorno, el medio ambiente del comportamiento de los diferentes actores sociales y políticos. La construcción de una Ética Cívica es una condición decisiva para garantizar un comportamiento que responda al bien común, es uno de los fundamentos del Contrato Social. Y cuando surge el problema del desbordamiento de los actos de corrupción la salida comienza por recurrir a los principios que regulan una mejor convivencia social.

## CAPÍTULO 6

### 6.1 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 6.1.1 Conclusiones

La corrupción pública se refiere a los hechos constitutivos de conductas antiéticas, de corrupción, y delitos cometidos por funcionarios del gobierno contra la hacienda pública. Incluye el robo de dinero en instituciones públicas, el uso de recursos para provecho personal, el tráfico de influencias para apropiarse de recursos o ascender en los cargos públicos, la realización de favores a empresarios para obtener recompensas económicas, y otros mecanismos de fraude.

El tema de las conductas antiéticas y de corrupción, cometidas por parte de los servidores públicos en el transcurso de la historia, no es nuevo, ya que se tiene conocimiento que desde tiempos antiguos, ya se venían cometiendo este tipo de acciones, llegando a fortalecerse más en la edad media, hasta llegar a las sociedades actuales, en donde este fenómeno se a desbordado exorbitantemente, pero que siempre han existido mecanismos de control y erradicación de las mismas, en todas estas etapas de la historia; entre éstas podemos mencionar leyes de carácter morales, administrativas, y penales, que se han utilizado para combatirlas y erradicarlas, pero poco o nada han influido ya que siempre a faltado voluntad y poder político para aplicarlas.

En la actualidad existe un proceso administrativo sancionador de las conductas antiéticas y de corrupción, en la Ley de Ética Gubernamental, el cual no obstante de ser un proceso que ofrece las garantías necesarias para

poder desarrollar una investigación administrativa sancionadora, esta adolece de varios vacíos legales que deben de ser llenados para poder hacerla más eficaz, pues entre los vacíos más relevantes de que carece están; el de no contemplar un mecanismo de investigación oficiosa, el de no tener sanciones drásticas que ayuden a combatir y erradicar las conductas antiéticas, y el de no ofrecer a las personas denunciantes un régimen de protección que les garantice su por lo menos su identidad, como sucede a manera de ejemplo en el derecho penal.

Un problema grave que se originó con la implementación de la Ley de Ética Gubernamental, fue la de no haber nombrado en forma inmediata las comisiones de ética gubernamental, dentro de las instituciones públicas del Estado en donde deberían de estar constituidas, lo cual produjo el retraso en la iniciación de algunos procedimientos sancionatorios con esta ley, y la no aplicación inmediata de las sanciones emitidas por parte del mismo Tribunal de Ética Gubernamental.

Actualmente hay funcionarios investigados por presuntos actos de corrupción, pero que no se conocen los recursos involucrados esas posibles defraudaciones al Estado; así como también existen demandas contra altos funcionarios públicos, de los cuales ya se emitieron las respectivas resoluciones, en unos casos sancionándolos, en otros dejándolos libres toda responsabilidad administrativa.

Los casos de corrupción denunciados ante el T.E.G y C.E.G, son muy pocos, de los cuales aun no se ha otorgado la respectiva resolución, pero que la mayoría de éstos de los cuales se tienen conocimiento no han sido investigados ni por vía administrativa, ni por la vía penal; ya que en vía administrativa la Ley de Ética Gubernamental, plantea que solamente se

investigaran los casos de conductas antiéticas y de corrupción a partir del positivamiento de la misma Ley, y que no conocerá casos retroactivamente, quedando la mayoría de casos de corrupción anteriores a la L.E.G, impunes. Durante los últimos gobiernos en el poder, se han dado múltiples casos de corrupción en distintas dependencias del Estado, la mayoría de los cuales permanecen en la impunidad, ya que los funcionarios públicos con altos cargos, pertenecen a una elite política determinada, que tiene influencias en distintas instituciones del Estado, para ejemplo la Corte de Cuentas de la Republica, que sin sus dictámenes de auditoria es imposible conocer si estos han cometido estos actos o no, por lo cual en algunos casos se ha podido conocer los recursos involucrados en los actos ilícitos, pero otros casos no.

La erradicación de las conductas antiéticas y de corrupción no es problema de leyes, sino de voluntad, de poder de aplicación de los instrumentos jurídicos con que se cuentan en el ordenamiento jurídico, ya que si se tuviera mas voluntad y poder para iniciar una investigación de carácter administrativa y sancionar las conductas antiéticas y de corrupción bastaría con aplicar la Ley de Ética Gubernamental, pese a tener algunos vacíos y sanciones poco relevantes, ayudaría a tener una administración pública más transparente, más eficaz y ayudaría a que los servidores públicos tengan un comportamiento más ético, y respetuoso de la ley.

En el ámbito administrativo procesal, el carácter público de las resoluciones emitidas por la Administración Publica, a través del Tribunal de Ética Gubernamental son de carácter imperativo; es decir que cuando el tribunal en referencia actúa en representación del Estado, en la imposición de una norma determinada, para este caso de la imposición de una sanción de carácter administrativo, la vuelve obligatoria para quien va dirigida, pero que aun así se han dado casos en los que en algunas instituciones publicas, no

quisieron en un primer momento hacer efectivas dichas resoluciones aduciendo que estas eran puramente discrecionales.

Que si los miembros de las Comisiones de Ética Gubernamental, no se dedican a tiempo completo a las funciones que les manda la Ley de Ética Gubernamental, y además no se les remunera como debe de ser; dicho personal no estará motivado para cumplir con sus funciones, así como tampoco no estará motivado para desarrollar sus funciones como corresponde y la ley manda.

Cuando se cuantifica los costos de la corrupción o una parte importante de ella, se puede constatar su impacto en la profundización de la pobreza y la desigualdad social, pues el Estado dispone de menos recursos para cumplir con su obligación constitucional de garantizarle empleo, salud, educación, y otros servicios básicos a la población.

Que las conductas antiéticas y de corrupción de carácter patrimonial, cometidas por algunos servidores públicos que no han sido investigadas, y por lo cual tampoco sancionadas, ha generado inseguridad jurídica y violación de algunos derechos de los ciudadanos tales como; derecho a la salud, a la educación, y de ciertos servicios básicos para la diaria subsistencia de la población.

Que existen causas tanto internas como externas que originan que un funcionario público cometa actos antiéticos y de corrupción dentro de la administración pública, teniendo entre las primeras; la concentración de poderes, las decisiones que toman los funcionarios en ciertas actividades del gobierno, salarios demasiados bajos, el beneficio personal, la posición política y escalamiento social, falta de arraigo de valores éticos entre algunos

servidores públicos, falta de programas insuficientes de estímulos y recompensas para el personal público, entre otras, y entre las segundas tenemos; la impunidad de los actos de corrupción, los modelos sociales que transmiten antivalores, un excesivo poder discrecional del funcionario público, la existencia de estructuras y procesos administrativos anacrónicos, la existencia de leyes débiles, la ausencia de controles o la existencia de controles obsoletos, la poca participación ciudadana en denuncias de los actos de corrupción.

Entre las consecuencias que originan el cometimiento de conductas antiéticas y de corrupción, están; las de carácter económicas, sociales, políticas, inseguridad Jurídica, y generación de pobreza.

### **6.1.2 Recomendaciones**

#### **A LA SOCIEDAD SALVADOREÑA**

Que tengan mayor participación ciudadana en el sentido de que ante el conocimiento de cualquier conducta antiética y de corrupción, cometida por servidores públicos, denuncien estos hechos ante las instancias correspondientes, ya sea ante el Tribunal de Ética Gubernamental, o ante las Comisiones de Ética Gubernamental las cuales se encuentran instaladas en cada una de las instituciones publicas del Estado, sin tener ningún temor, pues de esta manera se evitará que estos hechos queden impunes, y se sigan cometiendo en perjuicio de ellos mismos, y de la sociedad.

#### **AL TRIBUNAL DE ETICA GUBERNAMENTAL**

Que interponga sus buenos oficios para la creación de las Comisiones de Ética Gubernamental que no han sido creadas en algunas instituciones publicas del Estado, pues de esta manera se evitará que haya burocracia en la iniciación de los procesos administrativos sancionadores que se inician a través de esta vía, y además evitar que se retarden los traslados de las sanciones a imponer a los servidores públicos.

Que como ente de velar por la prevenir y combatir las conductas antiéticas y de corrupción en nuestro país, que soliciten mediante la vía respectiva, la reforma a la Ley de Ética Gubernamental; en el sentido que se pueda iniciar el procedimiento de investigación oficiosa, que sean mas drásticas las sanciones que estipula la misma, y que se incluya en la Ley, un mecanismo de protección a las personas denunciantes de las conductas antiéticas y de corrupción cometidas por algunos funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones dentro de la administración publica.

Que los miembros de las Comisiones de Ética Gubernamental tienen que dedicarse a tiempo completo a las funciones a las cuales han sido encomendadas, a que no sea personal de la misma institución pública donde son nombrados, sino que provengan de fuera de la administración pública, y a que reciban las respectivas remuneraciones por el trabajo efectuado en el desempeño de esta función pública extraordinaria que desempeñan, a fin de que cumplan efectivamente con lo que les encomienda la Ley de Ética Gubernamental.

Que hagan publicidad con relación a cuales son los pasos que debe de seguir el ciudadano para poder facilitarle la interposición de denuncias sobre conductas antiéticas y de corrupción, de las cuales tengan conocimiento que han cometido por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

#### **A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

A que aprueben las reformas pertinentes a la Ley de Ética Gubernamental, referente a crear un mecanismo de investigación oficiosa, a hacer mas drásticas las sanciones que aplica la referida Ley, y estipular en la misma un régimen de protección de personas denunciantes contra los servidores públicos que hayan cometido hechos o conductas antiéticos o de corrupción; ya sea mediante a petición de los ciudadanos, o a noción de algún diputado, o fracción legislativa.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAHAM, Tomas, Alain Badiou y Richard Rorty, **“BATALLAS ETICAS”**, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

AFANASIEEV, Víctor. **“Manual de Filosofía”**. Editorial Latinoamericana. Lima Perú.1984.

ARRIETA GALLEGOS, Manuel. **“Programa y Estudios Complementarios de la Constitución Política de El Salvador”**. Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, El Salvador.1999.

AYLLON, José Ramón. **“Ética Razonada”**. Editorial, Ediciones Palabra S.A, 5ª Edición, año 2004.

BIELSA, Rafael. **“Estudios del Derecho Público”**. Tomo IV, Ediciones Palma. Buenos Aires, 1962.

BIRLONGA, José Gaspar. **“Materiales y Recursos Éticos”**. Kant. 3ª Editorial Purusia. Ed. 1999.

BRENES CORDOVA, Alberto: **“Historias del Derecho”**. 2ª Edición., Costa Rica, Tipografía Guttenberg, 1929.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. **“Delitos de los Funcionarios Públicos”**. Madrid. España. Edic. Soneida e Hijos.1994.

CUELLO CALON, Eugenio. **“El Nuevo Código Penal Español”**. (Libro 11) Barcelona, España. Ed. Soiena e Hijos.1996.

DE LA CEIVA, Ricardo. **“Historias de la Corrupción”**. Barcelona, Editorial Planeta, 2ª ed. 1993.

EDUARDO GAMERO, Casado. **“Derecho Administrativo”**. Monografías. Consejo Nacional de la Judicatura, Talleres de la UCA. Año 2002.

EDUARDO GARCIA, Enterría, y Tomás Ramón Fernández. **“Curso de Derecho Administrativo”**. TOMO II. Editorial Civitas, S.A. Madrid 1991.

FONTAN BALESTRA, Carlos. **“Derecho Penal (Parte Especial)”**. 10ª Ed. Buenos Aires. Abelado Perrot. 1995.

GONZALES CUSSAC, Jorge Luis. **“Los Delitos de los Funcionarios Públicos en el Código Penal”**. Madrid. Imprime Matéu Cromo, 1996.

HIRSCHBERGER, Johannes. **“Historia de la Filosofía”**. Herder. Barcelona. ES.1968.

KITGAAR, Robert. **“Compendio sobre la de Corrupción”**. Ponencia presentada en la 2ª exposición Sub-Regional de Organismos Anticorrupción. Quito, 14 al 16 de Octubre de 2003.

LOPOVETSKY, Guilles. **“El Crepúsculo del Deber, La Ética Indolora de los Nuevos Tiempos Democráticos”**. Anagrama, Barcelona, 4ª Edición. 1998.

PAREJO ALFONSO, Jiménez-Blanco, Ortega Álvarez. **“Manual de Derecho Administrativo”**. Editorial Ariel. Barcelona. 1994.

PROAL, Louis. “**Política Crime**”. Montclair, N.Y., Patterson Smith. 1973.

QUINTANILLA VALTIERRA, Jesús. “**MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES**.” México. Ed. Trillas. 1995.

RICO, José Maria. “**La Corrupción en América Latina, Manifestaciones y Mecanismos de Control**”. Editorial Pirámide. Barcelona. Primera Edición. 1996.

SERRANO RODRIGUEZ, Campos y Trejo. “**Manual de Derecho Procesal Penal**”. PNUD. El Salvador. 1998.

SCANNONE J.C. y Remolina G. Compiladores. “**Ética y Economía de Mercado**”. Editorial Bonum. Argentina.1998.

TORTOSA, José Maria. “**La Corrupción**”. Editorial. Icara. España. 1995.

ZAFARONI, Raúl Eugenio. “**Manual de Derecho Penal (Parte General)**”. México. Ed. Cárdena. 1998.

## **LEGISLACION.**

**Constitución de la Republica de El Salvador.** Aprobada mediante Decreto Legislativo número 38, dado en la Asamblea Legislativa. S.S. a los 15 días del mes de Diciembre de 1983.

**Convención Interamericana contra la Corrupción.** Ratificada por El Salvador Mediante decreto Legislativo Número 351 del 9 de Julio de 1998, y

publicado en el diario oficial número 150 Tomo 340 del 17 de Agosto de 1998.

**La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.** Ratificado por el Salvador el 28 de junio de 2004 se publicó en el Diario Oficial número 119 del Tomo 363, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

**Ley de Ética Gubernamental.** Creada mediante el Decreto Legislativo número 1038 publicado en el Diario Oficial número 150, tomo 340 de fecha 17 de Agosto de 1998.

**Reglamento para el nombramiento de los miembros propietarios y suplentes de las Comisiones de Ética Gubernamental.** creado mediante Acuerdo Institucional, de fecha 08 de Febrero de 2007, publicado en el Diario Oficial el 02 de Diciembre de 2007, tomo 347.

**Ley de Enriquecimiento Ilícito y otros activos.** Publicada en el D. Oficial: 87, Tomo: 183, Publicación DO: 18/05/1959.

**Normas Éticas para la Función Pública.** Aprobado por decreto ejecutivo Número 101, dado en casa presidencial a los veinticinco días del mes de octubre de dos mil cinco.

**Sentencia ref. 809-99, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.** Dictada a las doce horas y treinta minutos del día quince de mayo de dos mil uno.

**Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, Ref. 63-V-96**, del día Veintiocho de Noviembre de dos mil tres.

**Sentencia del Treinta y uno de Octubre de Mil Novecientos Noventa y Siete.45-V-96**. Sala de lo Contencioso Administrativo. El Salvador

**Sentencia del Veintinueve de Agosto de Mil Novecientos Noventa y Siete. Ref. 39-D-96**. Sala de lo Contencioso Administrativo. El Salvador

**Sentencia 26-VI-2000. Amp. 642-99**. Considerando VI 2 A. Corte Suprema de Justicia, El Salvador.

**Sentencia de la Cámara Primero de lo Penal de San Salvador. Ref. 05/06/2001**. Corte Suprema de Justicia El Salvador.

## **REVISTAS**

**UCA. Boletín Proceso**, año 21, No. 933, del 3 de enero de 2001.  
**Pacientes deben comprar insumos para operarse.**

**UCA. Carta a las Iglesias**. Año XXI, N° 475-476, 1-30 de junio de 2001.

**UCA. Boletín Proceso**. Año 20, No. 865, del 11 de agosto de 1999.

**UCA. Boletín Proceso**. Año 21, No. 925, del 1 de noviembre de 2000.

## **PAGINA WEB**

**Biografía de Sócrates.**

<http://www.misrespuestas.com/quien-fue-socrates.html>. Pagina Consultada el 08-07-08.

**DICCIONARIO BÁSICO ESPASA CALPE S.A. TOMO 3, 1980.** Enciclopedia Microsoft Encarta 2002. 1993-2001 Microsoft Corporación. Consultado el 8-07-08.

**El Epicureismo.** Enciclopedia Virtual.

<http://es.wikipedia.org/wiki/Epicuro>. Pagina Consultada el 10-08-08.

**Ética de Aristóteles.**

<http://www.fce.ufm.edu.gt/catedraticos/mpolanco/hbarrundia.htm>. Pagina Consultada el 03-08-08.

**Ética de Emmanuel Kant.** Trabajo Sobre Etica.

<http://www.monografias.com/trabajos5/etica/etica.shtml>. Pagina consultada el 02-06-08.

**Historia de la Etica.**

[http://mx.encarta.msn.com/encyclopedia\\_761555614\\_4/%C3%89tica.html](http://mx.encarta.msn.com/encyclopedia_761555614_4/%C3%89tica.html). Pagina Consultada el 17-07-08.

**Fiscalía General de la República.**

<http://64.233.169.104/search?q=cache:OrveP14SSTkJ:www.fgr.gob.sv/sitio/dinamicos/boletinver.asp%3Fid%3D3072+el+salvador,+caso+obc&hl=es&ct=clnk&cd=3&gl=sv>. Pagina Consultada el 17-06-07.

Herrera, Alcides. **“Francisco Flores, un memorial de corrupción al frente de la presidencia de El Salvador”**.

<http://www.rebelion.org/internacional/040109salvador.htm>. Pagina

Consultada el 10-08-08.

**La Filosofía de Platón**. Revista de Ética Pública.

[http://www.webdianoia.com/platon/platon\\_bio.htm](http://www.webdianoia.com/platon/platon_bio.htm). Pagina Consulta el 04-07-08.

**La Filosofía Liberal de David Humme**.

Humme.[www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP\\_210\\_035.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_210_035.pdf).

Pagina Consultada el 02-07-09.

**Periódico “El Diario de Hoy”**.

<http://www.elsalvador.com/noticias/2003/09/04/nacional/nacio19.html>. Pagina Consultada el 18-06-08.

**Periódico “El Diario de Hoy”**.

[www.elsalvador.com/noticias/EDICIONESANTERIORES/2000/SEPTIEMBRE/septiembre27/NACIONAL/nacio1.html+estafa+crediclub&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=ve](http://www.elsalvador.com/noticias/EDICIONESANTERIORES/2000/SEPTIEMBRE/septiembre27/NACIONAL/nacio1.html+estafa+crediclub&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=ve). Pagina Consultada el 14-07-08.

**Periódico “La Prensa Gráfica.”**

<http://64.233.169.104/search?q=cache:MWmKodVqgkJ:archive.laprensa.com.sv/20040420/nacion/nacion20.asp+cronolog%C3%ADa+de+la+corrupci%C3%B3n+en+anda,+el+caso+de+perla&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=sv>. Pagina Consultada el 24-07-08.

**Periódico digital “elfaro.net”**, 27 de agosto al 2 de septiembre de 2007.

[http://64.233.169.104/search?q=cache:IJhkYVFmRD4J:www.elfaro.net/secciones/Noticias/20070820/noticias4\\_20070820.asp+caso+del+mop,+David+Guti%C3%A9rrez&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=sv](http://64.233.169.104/search?q=cache:IJhkYVFmRD4J:www.elfaro.net/secciones/Noticias/20070820/noticias4_20070820.asp+caso+del+mop,+David+Guti%C3%A9rrez&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=sv). Pagina Consultada el 23-07-08-

**UCA. “Revista UCA”**, N° 585-586.

<http://www.uca.edu.sv/publica/eca/585com1.html>. Pagina Consultada el 09-07-08.

**UCA. Boletín Proceso**. Año 20, No. 867, 25 de agosto de 1999. Revista Probidad”. : [www.revistaprobidad.info/tiki](http://www.revistaprobidad.info/tiki). Pagina Consultada el día 13-08-08.

**UCA. “Boletín Proceso”**, año 17, número 732, del 30 de octubre de 1996; [www.revistaprobidad.info/tiki](http://www.revistaprobidad.info/tiki). Pagina Consultada el 29-06-08.

## ANEXOS

### **CUESTIONARIO DE ENTREVISTA SOBRE “LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL Y LA APLICACIÓN DE SE RÉGIMEN JURÍDICO SANCIONATORIO EN LOS CASOS DENUNCIADOS ANTE EL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL” DIRIGIDO MIEMBROS DEL TRIBUNAL DE ETICA GUBERNAMENTAL, ABOGADOS, Y PERSONAL DE LAS COMISIONES DE ETICA GUBERNAMENTAL**

Objetivo: Obtener información sobre la aplicación de la Ley de Ética Gubernamental, a los casos de conductas antiéticas y de corrupción cometidos por los servidores públicos.

Indicaciones: Responda con seriedad y objetividad a las preguntas que se le plantean en el contenido de esta entrevista, de ello depende la validez de los resultados e esta Investigación:

1.- Considera usted que el régimen jurídico sancionador de la Ley de Ética Gubernamental, ayuda a combatir las conductas antiéticas de los servidores públicos.

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Porque: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2.- Cual cree usted que es el mecanismo mas eficaz para sancionar a un servidor publico que comete conductas antiéticas y de corrupción: “la Ley de Ética Gubernamental o los Reglamentos Internos de las Instituciones Publicas”.

---

---

---

---

---

3.- Considera usted que deben de incorporarse herramientas tanto técnicas como jurídicas a la Ley de Ética Gubernamental para caberla mas eficaz.

Si\_\_\_\_\_ No\_\_\_\_\_

Porque\_\_\_\_\_

---

---

---

---

4.- Cree usted que la falta de un mecanismo de investigación oficioso en la Ley de Ética Gubernamental genera impunidad en algunos casos de corrupción.

Si\_\_\_\_\_ No\_\_\_\_\_

Porque\_\_\_\_\_

---

---

---

---

5.- Considera usted que la falta de comisiones de Ética Gubernamental en las Instituciones Publicas del Estado genera obstáculos en la aplicación del Régimen Jurídico Sancionador de la Ley de Ética Gubernamental.

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Porque \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

6.- Considera usted que el bajo nivel de aplicación del régimen jurídico Sancionador de la L.E.G, incide en la poca transparencia y credibilidad de las instituciones Públicas.

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Porque: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

7.- Cree usted que al no investigarse las conductas antiéticas y de corrupción de los servidores públicos, esto genera inseguridad jurídica y violación de algunos derechos del ciudadano.

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Si su respuesta es si, mencione algunos derechos violentados.

a- \_\_\_\_\_

b- \_\_\_\_\_

c- \_\_\_\_\_

d-\_\_\_\_\_

e-\_\_\_\_\_

8.-En su opinión que tipo de reformas tendrían que hacerle a la L.E.G, para hacerla más eficaz, si es que usted considera que hay que hacerle reformas.

---

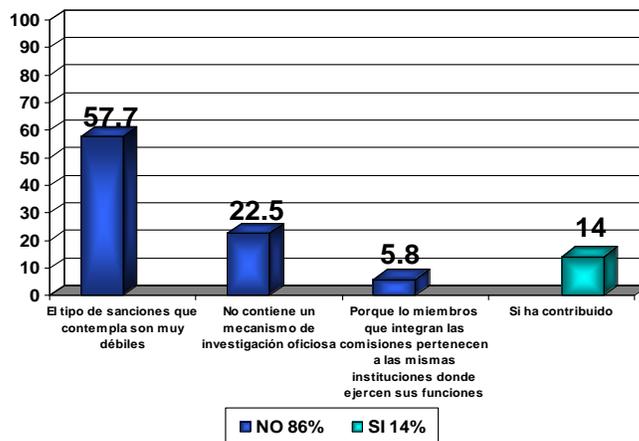
---

---

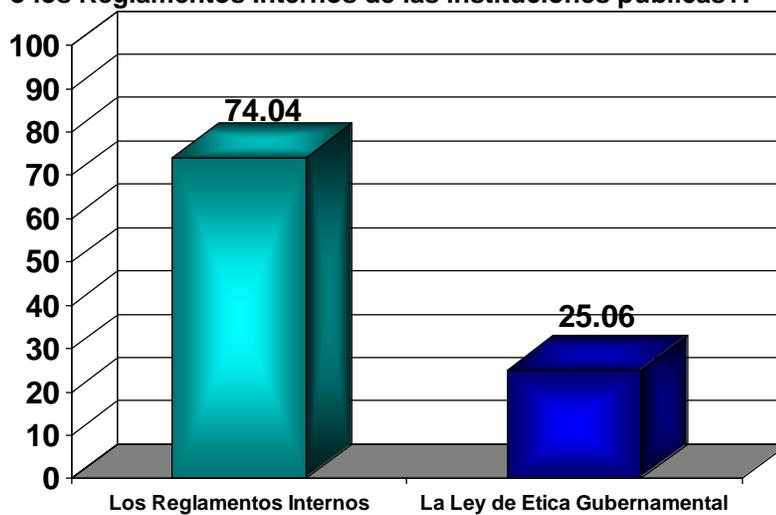
---

---

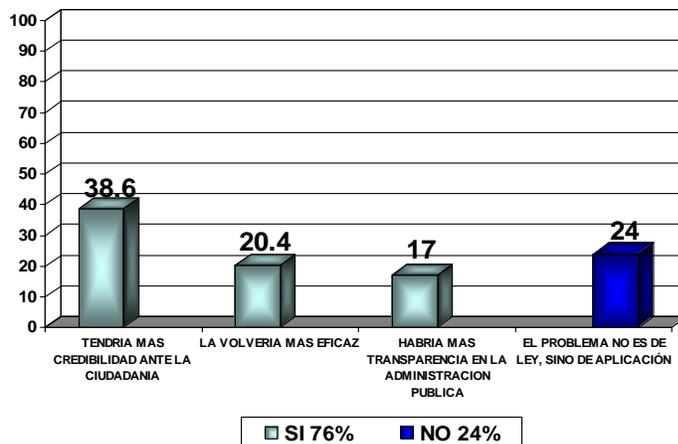
1. Considera usted que el régimen jurídico sancionador de la Ley de Ética Gubernamental , ayuda a combatir las conductas antiéticas de los servidores públicos:



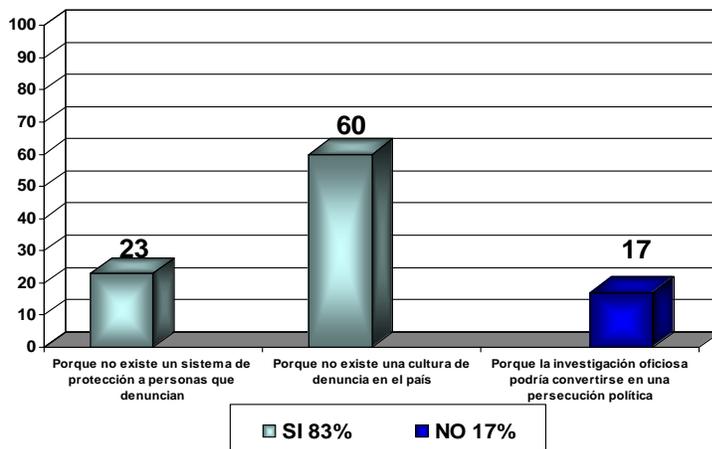
2. Cual cree usted que es el mecanismo más eficaz para sancionar a un servidor público, ¿La Ley de ética Gubernamental o los Reglamentos Internos de las instituciones públicas?:



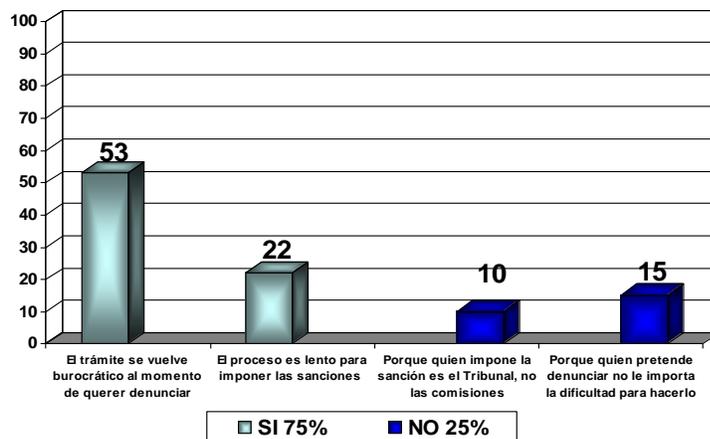
**3. Considera que deben incorporarse herramientas tanto técnicas como jurídicas a la L.E.G. si contesta no, porque; Si que contesta afirmativamente en que aspectos mejoraría la Ley:**



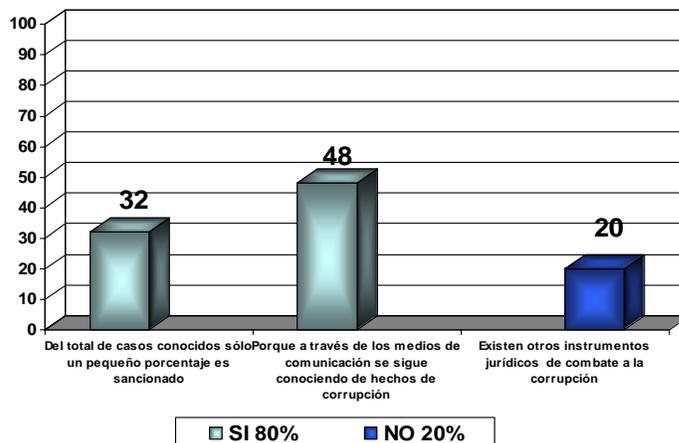
**4. Cree usted que la falta de un mecanismo de investigación oficioso en la L.E.G. genera impunidad en algunos casos de corrupción:**



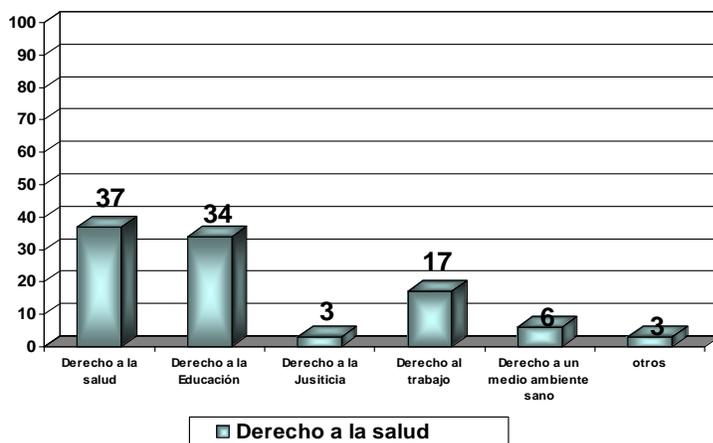
**5. Considera usted que la falta de Comisiones de Ética Gubernamental en las instituciones públicas del Estado genera obstáculos en la aplicación del régimen jurídico sancionador de la L.E.G.:**



**6. Considera usted que el bajo nivel de aplicación del régimen jurídico sancionador de la L.E.G. Incide en la poca transparencia y credibilidad de las instituciones públicas:**



7. Cree usted que al no investigarse las conductas atíéticas y de corrupción de los servidores públicos, esto genera inseguridad jurídica y violación de algunos derechos:



8. En su opinión que tipo de reformas tendrían que hacerle a la L.E.G. para hacerla más eficaz, si considera que las necesita:

