

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2014
PLAN DE ESTUDIOS 2007



“ALCANCES Y LÍMITANTES DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA
CORRUPCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL SALVADOR”

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

PRESENTADO POR:

AYALA MORALES, RUBÉN STANLEY

LAINIZ FLORES, YEMINA MARCELA

SORIANO REYES, CARMEN ELENA

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO:

MSC. ALEJANDRO BICMAR CUBIAS RAMÍREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JULIO DE 2015.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
INGENIERO MARIO ROBERTO NIETO LOVO
RECTOR

MSC. ANA MARÍA GLOWER DE ALVARADO
VICERRECTOR ACADÉMICO

DRA. ANA LETICIA ZABALETA DE AMAYA
SECRETARÍA GENERAL

LIC. FRANCISCO CRUZ LETONA
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIADO JOSÉ REINERIO CARRANZA.
DECANO

LICENCIADO DONALDO SOSA PREZA.
VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS
SECRETARIO

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA
DIRECTORA DE ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

MSC. ALEJANDRO BICMAR CUBÍAS RAMÍREZ
DIRECTOR DE SEMINARIO

AGRADECIMIENTOS

"Todo es posible si tu corazón te susurra: yo creo"

A Dios, por su misericordia cada día para conmigo, por escogerme y hacerme su hija y darme el regalo precioso de la salvación en Cristo Jesús.

A mis padres, María del Carmen Reyes de Soriano y Francisco Edmundo Soriano por el sacrificio innegado que me han brindado hasta el presente día, por ser luz en mi oscuridad, por sobreponer mis intereses antes que los suyos, por apoyarme y proveer lo necesario para la culminación de mi carrera profesional y en fin por aceptarme tal cual soy.

A mi abuela, María Anselma Flores, por su amor sincero que nunca ha dejado de ser, por ser mi amiga y compañera en las diversas áreas de mi vida y mostrarme con ternura las dificultades de este mundo.

A mi tío José Virgilio Flores (Q.E.P.D.), a quien recuerdo con cariño y extraño inmensamente, pues me enseñó que aún en los últimos instantes de nuestra existencia humana, Dios tiene el control.

A mis hermanos Francisco, Emerson, y a mis amigos Susan y Fabio los cuales siempre diligentes, dispuestos no dudaron en brindar su ayuda en los momentos más agobiantes cuando la gracia de Dios los puso en mi camino.

A mi asesor de tesis, Msc. Bicmar Alejandro Cubías Ramírez, por su entrega en el ejercicio de la labor docente y por estar siempre dispuesto a compartir sus conocimientos para la realización de este trabajo de grado.

Carmen Elena Soriano Reyes.-

AGRADECIMIENTOS

Más tú, Jehová, eres escudo alrededor de mí; Mi gloria, y el que levanta mi cabeza. Salmos 3:3

Infinitas gracias doy a Dios por su misericordia, consciente estoy de que has sido tú señor, quien me ha guiado siempre de la mano en cada lucha, cada sueño y en cada meta, en especial a lo largo de este trayecto que hoy culmina. A mi abuelo Marcelo Herrera Orellana, quien fue más que un padre para mí, quien durante mi niñez fue mi ejemplo a seguir y sé que aunque físicamente ya no estés conmigo, celebrarás desde el cielo este triunfo y como siempre estarás muy orgulloso de mi; a mi madre María Guadalupe Flores Herrera, la mujer más fuerte y luchadora que he conocido en mi vida, porque me enseñó desde pequeña a ganarme el pan de cada día honradamente y con el sudor de mi frente, que trabajar y estudiar a la vez es posible, aunque el sacrificio sería más grande, pero no más pequeño el fruto de éste, gracias madre.

A mi esposo René Orlando López Navarro, quien ha sido el más grande apoyo que Dios me regaló durante este arduo camino, gracias por la paciencia, por el cariño y el amor que siempre has tenido para conmigo aun en tiempos de crisis y adversidad, por creer en mi lucha y convertirla en una carga que juntos podíamos hacer más liviana, por darle prioridad a esta meta y ayudarme a conquistarla, muchas gracias por todo.

A nuestro asesor de tesis Msc. Alejandro Bicmar Cubías Ramírez, por dedicar gran parte de su valioso tiempo para asesorarnos, por sus consejos, sugerencias, por su empeño en ayudarnos a realizar un buen trabajo de investigación; a mis amigos que tienen un gran espacio en mi corazón y que en ocasiones han sido más que una familia para mí, apoyándome incondicionalmente, a todos y todas gracias. **Yemina Marcela Laínez Flores.**

INDICE

INTRODUCCION.....	i
ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	vi
CAPÍTULO I: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CORRUPCIÓN Y LA ÉTICA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	1
1.1 Orígenes remotos de la corrupción: Edad Antigua	
1.2 Casos de corrupción en Grecia y principales corrientes éticas.....	3
1.2.1 La ética de Platón	5
1.2.2 La ética aristotélica	7
1.2.3 La ética estoica	8
1.3 Las prácticas corruptas y la introducción de la ética en Roma	10
1.4 Ética cristiana y corrupción en la Edad Media	12
1.5 Casos de corrupción durante la Edad Moderna.....	15
1.6 Corrupción en la Edad Contemporánea y corrupción en el mundo actual	16
1.7 La ética en el mundo actual	20
1.8 La corrupción en América Latina	27
1.8.1 La corrupción en la historia de América Latina en los años noventa	
1.8.2 La corrupción en América Latina en el siglo XXI.....	29
1.9 Casos de Corrupción en El Salvador desde 1990 hasta el año 2015.....	30
CAPÍTULO II: POSTURAS DOCTRINARIAS QUE EXPONEN LA CORRUPCIÓN Y LA ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA	39
2.1 La corrupción en la función pública	
2.1.1 Definiciones sobre corrupción.....	40
2.1.2 Definición de corrupción pública	43
2.1.3 Clasificación de la Corrupción.....	45
2.1.4 Causas generadoras de corrupción	47

2.1.5 Consecuencias de la corrupción	49
2.1.6 Tipología de la corrupción.....	51
2.2 La Ética pública.....	54
2.2.1 La ética en la función pública: aproximaciones teóricas	57
2.2.2 Ética pública en los ámbitos administrativo, legislativo y jurisdiccional	61
2.2.2.1 Ética pública en el ámbito administrativo	63
2.2.2.2 Ética pública en el ámbito legislativo	66
2.2.2.3 Ética pública en el ámbito jurisdiccional.....	69
CAPÍTULO III: LEGISLACIÓN DE EL SALVADOR Y ORGANISMOS DE CONTROL RELACIONADOS A LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	73
3.1 Legislación de El Salvador en materia anticorrupción	74
3.1.1 Disposiciones de la Constitución de la República de El Salvador de 1983, relacionadas a la prevención y sanción de la corrupción en los servidores públicos	75
3.1.2 Instrumentos Jurídicos Internacionales.....	79
3.1.2.1 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, CNUCC.....	80
3.1.2.2 Convención Interamericana Contra la Corrupción, CICC.....	85
3.1.2.3 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, TMSDCC	88
3.1.3 Otras leyes relativas a la prevención y sanción de la corrupción en los servidores públicos.....	90
3.1.3.1 Ley del Servicio Civil, LSC	
3.1.3.2 Ley de la Corte de Cuentas de la República, LCCR	93
3.1.3.3 Ley de Acceso a la Información Pública, LAIP	95
3.1.3.4 Ley Disciplinaria Policial, LDP.....	97
3.1.3.5 Ley de la Carrera Judicial, LCJ	99

3.1.3.6 Código de ética Judicial de El Salvador, CEJES	102
3.2 Organismos anticorrupción	105
3.2.1 Organismos públicos regionales	
3.2.1.1 Oficina Regional de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe, UNODC ROPAN	
3.2.1.2 Organización de Estados Americanos, OEA.....	106
3.2.1.3 Centro Latinoamericano de Administración Desarrollo, CLAD.....	107
3.2.2 Organizaciones internacionales privadas.....	109
3.2.2.1 Banco Mundial, BM	
3.2.2.2 Banco Interamericano de Desarrollo, BID.....	111
3.2.2.3 Transparencia Internacional, TI	112
3.2.3 Instituciones Públicas Nacionales	
3.2.3.1 Tribunal de Ética Gubernamental, TEG	113
3.2.3.2 Instituto de Acceso a la Información Pública, IAIP	116
3.2.3.3 Corte de Cuentas de la República, CCR.....	117
3.2.4. Instituciones Privadas Nacionales	118
3.2.4.1 Fundación Nacional para el Desarrollo, Centro de Asesoría Legal Anticorrupción de El Salvador, FUNDE-ALAC	
3.2.4.2 Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES.....	119
3.2.4.3 Iniciativa Social para la Democracia, ISD	120
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO DE PAISES DE AMERICA LATINA SOBRE REGULACION DE PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS	122
4.1 Prevención y sanción de la corrupción en los servidores públicos, en la República de Chile	
4.1.1 Principios de probidad y transparencia	123
4.1.2 Inhabilidades vinculadas al principio de probidad para el ingreso a la Administración del Estado	126

4.1.3	Declaraciones de Intereses y de Patrimonio.....	127
4.1.4	Deberes derivados de los principios de probidad y transparencia	129
4.1.5	Responsabilidad administrativa	130
4.2	Prevención y sanción de la corrupción de los servidores públicos, en la República Oriental del Uruguay	132
4.2.1	Enfoques para confrontar la corrupción	133
4.2.2	Principios Éticos.....	134
4.2.3	Obligaciones y prohibiciones vinculadas a la lucha contra la corrupción	136
4.2.4	Órganos de control superior.....	138
4.3	Prevención y sanción de la corrupción de los servidores públicos, en la República de Puerto Rico	139
4.3.1	Prevención de la corrupción.....	140
4.3.2	Fiscalización de la actividad de los servidores públicos.	141
4.3.3	Educación de los servidores públicos en materia de ética pública	142
CAPÍTULO V: ALCANCES Y LIMITANTES DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS		
5.1	Estudio dogmático sobre los ámbitos de aplicación de la Ley de Ética Gubernamental como instrumento jurídico para prevenir y sancionar la corrupción de los servidores públicos	
5.1.1	Ámbito de aplicación subjetivo y territorial de la Ley de Ética Gubernamental	146
5.1.2	Ámbito de aplicación de las normas éticas y derechos de los servidores públicos	148
5.1.2.1	Deberes éticos	

5.1.2.2 Prohibiciones éticas	149
5.1.2.3 Derechos de los servidores públicos	152
5.1.3 Ámbito de aplicación relativo al procedimiento administrativo para la investigación y sanción de actos de corrupción	153
5.1.4 Ámbito de aplicación relativo a las sanciones administrativas	156
5.1.5 Ámbito de regulación aplicable a los particulares frente a la función pública	158
5.1.5.1. Derechos de los particulares.....	159
5.2 Limitantes de la Ley de Ética Gubernamental en la prevención y sanción de la corrupción de los servidores públicos	160
5.2.1 Regulación genérica de deberes éticos	161
5.2.2 Escasa regulación de supuestos de prohibiciones éticas	
5.2.3 Aplicación de la multa como única sanción.....	163
5.2.4 Prohibición de doble juzgamiento	164
5.2.5 Inadecuada conformación y funcionamiento de las Comisiones de Ética Gubernamental con la LEG vigente	167
5.3 Alcances de la Ley de Ética Gubernamental en la prevención y sanción de la corrupción de los servidores públicos	
5.3.1 Actuación oficiosa del Tribunal de Ética Gubernamental.....	168
5.3.2 El ámbito de aplicación incluye a los ex servidores públicos	169
5.3.3 Procedimiento administrativo sancionador expedito	
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	171
6.1 Conclusiones	
6. 2 Recomendaciones	
BIBLIOGRAFIA.....	176

INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene la realización final de la investigación denominada "Alcances y Limitantes de la Ley de Ética Gubernamental como Instrumento Jurídico para prevenir y sancionar la corrupción de los servidores públicos en El Salvador", la cual es requisito para la obtención del grado de Licenciado y Licenciada en Ciencias Jurídicas.

En la investigación se abordan dos temáticas, siendo estas la corrupción y la ética pública. La corrupción, como un problema a nivel mundial, regional y nacional ha propiciado la creación de leyes, en un principio solo a nivel penal y actualmente a nivel administrativo en base a la ética pública; dichas leyes surgen como respuesta de cada Estado para frenar los altos índices de corrupción en la Administración pública.

Para el caso de El Salvador, se cuenta con la Ley de Ética Gubernamental, instrumento jurídico que busca prevenir, detectar y sancionar la corrupción en los servidores públicos; ahora bien, pese a su vigencia y aplicación, los casos de corrupción siguen en aumento, muchos de los cuales han sido conocidos a través de las resoluciones emitidas por el Tribunal de Ética Gubernamental, de los medios de comunicación, y por medio de las redes sociales; y es que, en El Salvador el fenómeno de la corrupción se presenta como un verdadero problema en los diferentes ámbitos de la sociedad; y la actividad que realizan los servidores públicos no es la excepción.

De ahí que la presente investigación surge con base en el aumento de los casos de corrupción de los servidores públicos, así como atendiendo a las interrogantes de la población sobre la ineficacia de la referida ley para frenar la corrupción, por tal razón se vuelve necesario un estudio que permita

establecer si la corrupción en los servidores públicos es causada por la falta de valores morales o bien porque las leyes son permisivas y no sancionan al funcionario que las infringe. En tal sentido, la presente investigación tiene como propósito determinar: ¿Cuáles son los alcances y limitantes que la Ley de Ética Gubernamental posee para prevenir y sancionar la corrupción de los Servidores Públicos en El Salvador?.

Ahora bien, al tratarse el presente estudio de una investigación jurídico-dogmática, se ha hecho uso del método dogmático y en ese sentido, la principal unidad de análisis la constituye la Ley de Ética Gubernamental, y en virtud de analizar dicha ley surgen otras unidades de análisis, siendo estas: los funcionarios públicos de El Salvador a quienes se les aplica la Ley de Ética Gubernamental, las instituciones encargadas de prevenir y sancionar la ética en la función pública a nivel internacional, regional y nacional, y las resoluciones finales sobre casos de corrupción emitidas por el Tribunal de Ética Gubernamental.

La técnica utilizada fue la bibliográfica, a través de la cual se recopiló información de diversas fuentes, y se utilizaron los siguientes instrumentos: leyes nacionales y extranjeras que regulan la prevención y sanción de la corrupción de los servidores públicos, libros, periódicos, revistas y páginas web relativas al tema de corrupción y ética pública, además de resoluciones del Tribunal de Ética Gubernamental y sentencias judiciales.

Para el alcance de los objetivos propuestos, se ha realizado un análisis del problema de investigación, por medio de cinco capítulos, los cuales comprenden los ámbitos: histórico, doctrinario, legislativo, de legislación comparada, jurisprudencial y un análisis de la ley en estudio, lo cual se expondrá a continuación.

En el capítulo uno, denominado EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CORRUPCIÓN Y LA ÉTICA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS, se inicia con una exposición de los primeros casos de corrupción denunciados y registrados, hasta llegar a los casos de corrupción en los funcionarios públicos del mundo actual; un segundo elemento a destacar es la exposición de las principales corrientes éticas, que constituyen esfuerzos realizados por diversos autores de la antigüedad por la preocupación de guiar al ser humano hacia la obtención de niveles altos de moralidad, es decir que se expone el pensamiento ético de filósofos antiguos como Sócrates, Platón y Aristóteles, la ética cristiana representada por San Agustín y Santo Tomás de Aquino, el pensamiento ético de Habermas y más actualmente posturas como las de Enrique Rojas, Fernando Savater y Adela Cortina.

En el segundo capítulo denominado POSTURAS DOCTRINARIAS QUE EXPONEN LA CORRUPCIÓN Y LA ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, se analizan los diversos puntos de vista de los doctrinarios sobre la corrupción, aspectos como su definición, sus causas y consecuencias, su expansión a nivel global, sus modalidades y tipología; y en cuanto a la ética, su definición y etimología, la diferencia entre ética y moral, la ética en la función pública realizando un estudio en la función meramente administrativa, la ética en los legisladores y finalmente la ética judicial.

El tercer capítulo que ha sido denominado LEGISLACIÓN DE EL SALVADOR Y ORGANISMOS DE CONTROL RELACIONADOS A LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS, el cual contiene un análisis, sobre la Constitución de la República de El Salvador, instrumentos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana Contra la Corrupción y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, así como de la

legislación secundaria de carácter administrativo vinculada al tema de combate a la corrupción; de igual forma se efectuó un análisis de los organismos anticorrupción públicos y privados de alcance internacional, regional y nacional.

Se realizó además, en el cuarto capítulo denominado ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA SOBRE REGULACIÓN DE PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS, un estudio de la legislación en materia de ética pública y lucha contra la corrupción, de los países de América Latina que fueron seleccionados en base al índice de percepción de corrupción del año 2014 elaborado por Transparencia Internacional, como aquellos países con menor índice de corrupción, siendo estos: Chile, Uruguay y Puerto Rico; en donde se realizó una comparación entre la legislación nacional y la legislación de dichos países, destacando los aspectos más trascendentales en materia de ética pública y eliminación de la corrupción, con la finalidad de identificar los posibles alcances y limitantes entre ambas legislaciones.

El capítulo cinco se denominó ALCANCES Y LIMITANTES DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS; y está orientado al estudio de manera específica del problema de investigación, es decir, se exponen las limitantes que presenta la ley, que no le permiten cumplir con el objeto para el que fue creada; determinando de manera concisa aquellas falencias presentes en dicha ley, e indicando aquellas novedades que se introdujeron en el año 2011 y que no se encontraban en la derogada Ley de Ética Gubernamental de 2006.

Finalmente se exponen las conclusiones, en las cuales se concretiza la investigación realizada y las recomendaciones para el mejoramiento de la Ley

de Ética Gubernamental; así también se encuentra el soporte bibliográfico, que constituyó en gran medida la base para la realización de la presente investigación.

En lo relativo a las limitantes e inconvenientes presentados en el desarrollo de la investigación, el principal ha sido el factor económico, en virtud del costo que implicó la impresión de cada avance semanal y mensual, así como el costo de las fotocopias de apartados de diversos libros, gastos en carné para ingresar a otras bibliotecas, movilización al Tribunal de Ética Gubernamental, entre otros, no obstante estos obstáculos, se ha logrado satisfactoriamente culminar el presente trabajo de grado.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

Art. – Artículo

a. C. – antes de Cristo

d. C. – después de Cristo

Cn. - Constitución de la República de El Salvador

CEJES - Código de Ética Judicial de El Salvador

CNUCC – Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

CICC – Convención Interamericana Contra la Corrupción

CCR – Corte de Cuentas de la República de El Salvador

LAIP - Ley de Acceso a la Información Pública

LDP - Ley Disciplinaria Policial

LEG – Ley de Ética Gubernamental

LCJ - Ley de la Carrera Judicial

LCCR - Ley de la Corte de Cuentas de la República

LSC - Ley del Servicio Civil

TEG - Tribunal de Ética Gubernamental

TMSDC - Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica

CAPÍTULO I: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CORRUPCIÓN Y LA ÉTICA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La corrupción ha sido llamada "fenómeno"¹, "problema"², "una lacra"³ e incluso como "enfermedad"⁴, así los diversos autores difieren en cuanto a su denominación, pero al exponer lo concerniente a su surgimiento, coinciden en considerar que la corrupción ha estado presente desde siempre; hay testimonios de su existencia en todos los tiempos, en todas las culturas, en todas las religiones y en todos los sistemas políticos conocidos, en virtud que la corrupción existe, cualquiera que sea el sistema político y el tiempo en el que se piense.

1.1 Orígenes remotos de la corrupción: Edad Antigua

Se ha denominado como Edad Antigua, al período comprendido entre los años 5,000 a.C. hasta el 476 d.C, aproximadamente a partir de la invención de la

¹ La autora Claudia Caputi, citando a García de Enterría, expone: "La corrupción es un fenómeno que viene de lejos". CAPUTI María Claudia. *La ética pública*, 1ª Ed., Editorial de Palma, Buenos Aires, 2000, p. 77.

² "El problema de la corrupción es tan antiguo como el hombre mismo corromper o corromperse es ante todo un acto de injusticia consigo mismo antes que con los demás (...) la corrupción es propia de la naturaleza humana, no del todo, pero si de una buena parte". HURTADO MARTÍN, Santiago, *Justicia políticas y bienestar social*, número dos, 1ª Ed., UNAM, México, 2006, p. 473.

³ "No se debe pensar que la corrupción es una lacra que aqueja exclusivamente a las sociedades modernas". NAVA CONTRERAS, Mariano. *La corrupción en la antigüedad*, El Universal, Caracas, 2013, disponible en <http://www.eluniversal.com/opinion/130607/la-corrupcion-en-la-antigüedad>, sitio visitado el día 28 de julio de 2014.

⁴ Durante los años noventa, la corrupción fue clasificada de endémica, de tal forma que existieron comparaciones de ésta con la enfermedad, dicha denominación se basó en las consideraciones siguientes: "nadie niega que la enfermedad es algo que se da y se dará, en un grado u otro, en todas las sociedades; pero a nadie se le ha ocurrido tampoco pensar que esto sea un argumento para que debamos aceptarla o dejar de luchar contra ella (...) con la corrupción sucede exactamente lo mismo: ha existido y existirá siempre, pero tal cosa no nos exime de desarrollar y preparar todo un conjunto de dispositivos institucionales para tratar de atajarla o de minimizar su alcance". LAPORTA, Francisco J. y otros, *La corrupción política*, 1ª Ed., Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 19.

escritura, y hasta que se produce la caída del Imperio Romano de Occidente, por la invasión de los bárbaros. En ese sentido, resultaría arduo, inexacto e impreciso establecer el primer o los primeros casos de corrupción registrados y denunciados, ahora bien, debido al esfuerzo de algunos historiadores y a los documentos antiguos encontrados es válido exponer a continuación de manera sucinta algunos de esos casos.

En la China antigua, se daba una mesada extra a los funcionarios denominada Yang-lien, que significa "alimenta a la no corrupción", aparentemente tal alimento fracasaba frecuentemente en su propósito⁵, en Babilonia, el Código de Hammurabi⁶ preveía drásticas penas para el caso de que mandatarios oficiales se involucraran en casos de corrupción.

En Egipto, y específicamente, durante el reinado de Horemheb⁷, se dictó el Decreto de Horemheb⁸, de 1300 a.C., en el que ya se recogían normas contra

⁵ KLITGAARD Robert, *Controlando la corrupción*, 1ª Ed., Fundación Hanns Seidel, Editorial Quipus, La Paz, Bolivia, 1990, p. 23.

⁶ "Se considera como el principal monumento de escritura cuneiforme en lengua akkadia, constituyendo una verdadera pieza literaria y un importante documento jurídico. Es una compilación de 282 leyes o artículos esculpidos en un bloque de diorita, entre los años 40 a 43 del reinado de Hammurabi y hacia el año de 1690 a. C." GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, *Compendio de historia del Derecho y del Estado*, 1ª Ed., Editorial Limusa, México, 2004, p. 50.

⁷ "Horemheb es sin duda uno de los personajes que en la sombra habría orientado los destinos de Egipto en esos confusos tiempos (...) en los textos que conmemoran su coronación vuelve a insistir en la necesidad de una amplia labor de restauración, con un enfoque especialmente religioso. En el decreto que lleva su nombre él insiste en la reorganización del país de una forma mucho más real y efectiva: corrección en los abusos especialmente en la cuestión fiscal o tributaria, cuidadosa selección de los sacerdotes y funcionarios, revigorización de la administración de justicia y reforma en el ejército". SANMARTÍN, Joaquín y otros. *Historia antigua del próximo oriente: Mesopotamia y Egipto*, 1ª Ed., Ediciones Akal, Madrid, 2006, p. 314.

⁸ El edicto de la restauración de Tutankhamón sin duda no había resuelto los problemas internos derivados del abandono de la política interior. Es por ello que se emitió el llamado "Decreto de Horemheb" que hace un análisis del caos existente e intenta paliar la situación anunciando castigo para los transgresores, este edicto da la pauta de la situación caótica que en política exterior vivía Egipto, en donde el nivel de corrupción había alcanzado cuotas elevadas, en razón de la situación de conflicto en que estaba inmersa la institución

prácticas corruptas, además durante el reinado de Ramsés IX, aproximadamente durante el año 1100 a. C., Peser, alcalde de Tebas, denunció en un documento los negocios sucios de otro funcionario que se había asociado con una banda de profanadores de tumbas⁹ y también, en la Biblia, se relata el caso de Judas que representa un ejemplo particularmente patético de la compra de voluntad de una persona a cambio de "un par de monedas"¹⁰.

1.2 Casos de corrupción en Grecia y principales corrientes éticas

La corrupción se encontraba muy arraigada en la Grecia clásica, pues hasta las más ilustres figuras de la civilización helénica se vieron salpicadas por escándalos de esta índole¹¹, por ejemplo Fidias, el arquitecto que construyó el Partenón, a quien sus contemporáneos echaron en cara quedarse con parte de los fondos destinados a las obras, y el gran orador Demóstenes, acusado de delitos tan variopintos como chantajear a jóvenes adinerados con los que

monárquica. URRUELA QUEZADA, Jesús. *Egipto faraónico: política, economía y sociedad*, 2ª Ed., Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013, p. 259.

⁹ "Al hambre que asolaba a Egipto se unió una ola de vandalismo como no se había visto jamás. En su año noveno de reinado Ramsés IX descubrió que la tumba donde había sido enterrado Ramsés V y VI había sido saqueada y sus momias ultrajadas. Aquello terminó de sacudir los cimientos del Estado pues se inició una investigación, nombrando para tal efecto a uno de sus funcionarios, el encargado de realizar las investigaciones fue el alcalde de Tebas, Pazair (Peser). Durante el tiempo que duró su investigación descubrió que el intendente de la zona oeste de Tebas, Pewerre estaba implicado en los hechos. Los detalles se han encontrado en varios papiros". GONZÁLEZ, Luis, *Todo lo que debe saber sobre el antiguo Egipto*, 1ª Ed., Ediciones Nowtilus, España, 2011, p. 380.

¹⁰ San Mateo 26: 14-16: 14 "Entonces uno de los doce, que se llamaba Judas Iscariote, fue a los principales sacerdotes, y les dijo: ¿Qué me queréis dar, y yo os lo entregare? Y ellos le asignaron treinta piezas de plata. Y desde entonces buscaba oportunidad para entregarle". LA SANTA BIBLIA, antigua versión de Casiodoro de Reina, revisada por Cipriano de Valera, revisión de 1960, Sociedades Bíblicas Unidas, 2001, p. 1232.

¹¹ El filósofo griego Platón habla en su obra denominada *Las Leyes* de aspectos relativos a la corrupción, estableciendo que "los que sirven a la nación deben rendir sus servicios sin recibir ningún regalo. El formar un juicio y luego cumplir con él no es tarea fácil; y el camino más seguro para un hombre es obedecer lealmente a la ley que le manda". KLITGAARD, Robert, *Op. Cit.* p. 24.

mantenía relaciones o quedarse con el dinero depositado en un tribunal como prueba de un delito¹², y el relato de la muerte de Foción, que ilustra los índices de corrupción que existían¹³.

En contraposición a la corrupción existente en Grecia, se encuentra situada la Ética, la cual en su acepción general de búsqueda de la comprensión racional de los principios de la conducta humana inicia en la antigüedad, y es que siguiendo la idea de Peter Singer¹⁴, es imposible evitar implicaciones con la ética, debido a que todo lo que se hace o deja de hacer siempre será posible objeto de evaluación de la ética. En ese sentido, se vuelve necesario el estudio de las principales corrientes éticas imperantes en el pensamiento griego.

La ética griega, de todos los períodos, gira sustancialmente en torno a dos términos: *eudaimonía* y *areté*; o bien, según su traducción tradicional, felicidad y virtud; sobre esta última los sofistas¹⁵ al exponer su pensamiento la consideraban como una cualidad moral, para ellos la virtud es lo que el hombre bueno posee y práctica, una habilidad propia de aquellos que son buenos, es

¹² FERNÁNDEZ, Vicente, *La corrupción en la antigüedad*, 2ª Ed., S. E., Colombia, 2010, p. 8.

¹³ "Foción, condenado a la pena capital por crímenes políticos en el año 318 a.C. no deja lugar a dudas. Tras la condena se había llevado a Foción a la cárcel. El carcelero había preparado el veneno, pero Nicocles, otro de los condenados, había pedido beberlo él primero y había consumido toda la cantidad disponible. Entonces el carcelero rehusó llevar a Foción otra dosis diciendo que sólo lo haría si se le pagaba su precio que solo alcanzaba los doce dracmas, y Foción amargado había comentado, "En Atenas ya ni siquiera se puede morir sin pagar por este privilegio". ¿Se trata de un episodio excepcional tal vez de un caso de corrupción, de un carcelero ávido de dinero? muy al contrario. El tono de Foción está clarísimo, denuncia la que a su juicio es una injusticia del sistema. Solo quien puede pagársela obtiene la muerte dulce. Ni el tono ni las palabras de Foción-por lo demás- dejan pensar en un privilegio obtenido por medio de la corrupción. Las doce dracmas pedidas por el carcelero son explícitamente 'lo que costaba el peso (de una dosis)'. El privilegio era tanto más injusto, parece decir Foción, precisamente en tanto que era legal. El relato de la muerte de Sócrates confirma estas consideraciones." CANTARELLA, Eva. *Los suplicios capitales en Grecia y Roma: orígenes y funciones de la pena de muerte en la antigüedad clásica*, 1ª Ed., Ediciones Akal, Madrid, 1996, p. 103.

¹⁴ SINGER, Peter, *Compendio de ética*, 1ª Ed., Alianza editorial, Madrid, 2010, p. 25.

¹⁵ Los sofistas se consideraban como verdaderos profesores de cultura y de *areté* (de virtud).

decir, la virtud sería el resultado de aquellas acciones que solamente los hombres buenos hacen¹⁶.

Por su parte Sócrates, (469-399 a.C.) intenta establecer criterios racionales para distinguir la verdadera virtud y definir las distintas virtudes, este filósofo representa la búsqueda continua de la verdad a través del diálogo y la reflexión. Para Sócrates, solo se llega a la verdad mediante la introspección, es decir, buscando la verdad en el interior de cada ser humano y además a través del diálogo para descubrir la ignorancia. Una vez se conoce el verdadero bien no se puede obrar mal, pues el que tal hace es un ignorante¹⁷.

1.2.1 La ética de Platón

El pensamiento de Platón, (427 al 347 a.C.) se concentra en los denominados "diálogos", en los cuales recurre continuamente al mito como medio explicativo. En esencia la filosofía platónica es un complemento y una ampliación de la filosofía socrática¹⁸.

Para Platón, la ética es la reflexión sobre la conducta humana orientada a resolver algunos problemas fundamentales como: llevar las riendas de la propia conducta superando la animalidad que existe en el ser humano, además de cómo integrar los intereses individuales en un proyecto común que haga posible la convivencia social, y finalmente cómo alcanzar la felicidad¹⁹.

¹⁶ ZARAGOZA MARTÍNEZ, Edith y otros, *Ética y derechos humanos*, 6ª Ed., IURE editores, México, 2011, p. 15.

¹⁷ DE LA TORRE DÍAZ, Francisco Javier, *Ética y deontología jurídica*, 1ª Ed., Editorial Dickinson, Madrid, 2000, p. 74.

¹⁸ MARTÍNEZ HUERTA, Miguel, *Ética con los clásicos*, 1ª Ed., Plaza y Valdés editores, México, 2000, p. 83.

¹⁹ AYLLÓN, José Ramón, *Introducción a la Ética: historia y fundamentos*, 1ª Ed., Colección Albatros, perteneciente a los manuales de filosofía del derecho, Madrid, España, 2006, p. 21.

Este pensador griego trataba de encontrar en el ámbito ciudadano la respuesta a los problemas de la ética, intentando dar con las referencias fundamentales de los sentidos de la "virtud" o de los modelos de conducta propuestos por el contexto social, Platón no podía concebir una ética sin esa relación directa a su valoración social. En su intento por justificar los valores éticos va más allá y recurre a un marco más general, en el que puede realizarse una concepción de la justicia independiente de la concreta realidad política de su tiempo²⁰.

La propuesta política de Platón es utópica y, como toda utopía, se define en contraste con la realidad histórica a la que se contraponen. Sobre la definición del bien, Platón lo concibe como algo especificable en reglas que puedan gobernar la conducta, en las que un hombre no ordenado dejaría de participar como agente, una persona mala por ende no puede compartir la vida social²¹, además presenta cuatro virtudes sobre las cuales gira toda la vida moral. Las líneas fundamentales de la ética platónica se resumen en el mito del carro alado²².

Platón, considera que al final de cuentas la virtud y la felicidad son formas ideales que pertenecen al mundo de las ideas y no al de los sentidos, pues no es posible tener un objeto llamado "justicia²³" del que todos aseguran que es así, pero nos encontramos en la presencia de éste. En este orden de ideas Platón concluye que quien puede gobernar mejor en una sociedad es el filósofo, único ser que puede comprender las formas ideales y saber

²⁰ CAMPS, Victoria y otros, *Historia de la ética: de los griegos al renacimiento*, volumen 1, 1ª Ed., Editorial Crítica, Barcelona, 2006, p. 81.

²¹ ZARAGOZA MARTÍNEZ, Edith, *Óp. Cit.* p. 18

²² AYLLÓN, José Ramón, *Óp., Cit.* p. 22.

²³ "Platón, define la justicia en su obra 'La República', sosteniendo que ésta consiste en hacer lo que a uno le corresponde con verdad y pagar las propias deudas. De ahí que Trasímaco intentara definir la justicia, entendiendo por justicia al fin de los gobernantes y sus propósitos. Así la gente prefiere hacer el bien pues lo contrario causa dolor y angustia". ZARAGOZA MARTÍNEZ, Edith, *Óp. Cit.* p. 19.

distinguir las de los sentidos, sin importar que los beneficios puedan derivarse o no de la acción injusta.

1.2.2 La ética aristotélica

El filósofo Aristóteles (384-322 a.C.), recibió durante mucho tiempo influencia de la Academia de Platón, específicamente en la formación ética y política, de tal forma que muchos autores consideran que la ética aristotélica es un desarrollo de la ética platónica. La ética aristotélica, se hacía la pregunta ¿qué es el bien? Puesto que todo movimiento tenía un fin, la conducta humana también lo tenía, y este era el bien²⁴.

Existen dos obras escritas por Aristóteles denominadas “Ética a Eudemo” y “Ética a Nicómaco”, las cuales constituyen en gran medida una muestra de su pensamiento, debido a que el autor retoma muy ampliamente los términos felicidad y virtud. En la ética nicomaquea muestra la forma y el estilo de vida necesarios para la felicidad. Además, en su obra "La Política", indica el modo particular de constitución y el conjunto de instituciones que es necesario salvaguardar en esta forma de vida²⁵.

Aristóteles considera a la Ética parte de la Política²⁶, y por ello el bien de cada persona, sino es ilusorio, vicioso o equivocado, debe contribuir al desarrollo

²⁴ FLORES PÉREZ, Edgar, *Elementos de ética, filosofía, política y derecho: los vínculos entre la filosofía, el derecho, la ética y la política examinados a la luz del pensamiento de los grandes filósofos*, 1ª Ed., editorial SEC, Caracas, 2005, p. 67.

²⁵ ZARAGOZA MARTÍNEZ, Edith, *Óp. Cit.* p. 20.

²⁶ "Igual que Sócrates y Platón, verá como fundamento para la vida venturosa determinar que es el bien, en cuya búsqueda se afana nuestra especie; pero a diferencia de la dualidad platónica entre mundo sensible e inteligible, ve un solo mundo, el terreno, para él eterno y al alcance de la mano; la experiencia diaria será vital: el bien es aquello a que todos los hombres tienden en sus actividades ordinarias". ROA, Armando. *Ética y Bioética*, 1ª Ed., Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1998, p. 63.

pleno de sus cualidades, de tal modo que sean un agrado para los demás e incidan de mejor manera en el desarrollo de la ciudad.

La Ética clásica tenía la ambición de responder a las interrogantes: ¿Cómo debo vivir?, ¿cómo se debe vivir?, aunque estas preguntas se subordinan a la pregunta más amplia de ¿en qué consiste la vida buena?²⁷. Para Aristóteles, del conocimiento teórico es imprescindible pasar a la puesta en práctica, en donde debe escogerse la realización de lo justo, para acostumbrar al hábito a no guiarse por lo más fácil y placentero, sino por lo recto, por lo que permite llevar al hombre a lo que su auténtico ser le pediría para sentirse realizado²⁸.

1.2.3 La ética estoica

El estoicismo es una corriente ética que reconoce como su fundador y máximo exponente a Zenón, debido a que fue él quien inició impartiendo lecciones en el Pórtico de las pinturas, cerca del ágora de Atenas, el "*Stoá Poikilé*", de donde se derivó el nombre de estoicismo. Allí estructuró una filosofía que durante cinco siglos estaría en primer plano del pensamiento clásico²⁹.

²⁷ Aristóteles partía de una imagen del mundo metafísico, para este filósofo un buen hombre era un buen ciudadano, alguien cuyas virtudes favorecían el bienestar de la comunidad. Con esta base su ética informaba de "las condiciones ontológicas y el marco institucional de la vida buena". VILLORIA MENDIETA, Manuel, *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, 1ª Ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2000, p. 17.

²⁸ Según el filósofo Aristóteles no se pueden apreciar aquellas actividades o bien aquellas conductas que llevan a que el ser humano se pervierta, en virtud que "es imposible estimar como un bien ético a todo aquello que arrastra a la destrucción de lo humano; (...) solo es un bien lo que conduce al pleno florecimiento humano en las condiciones más agradables, y en tal sentido, seguir en la conducta el ejemplo de aquellas personas estimadas como dignos por una sociedad puede dar el suficiente coraje y claridad en el manejo del tormentoso mundo pasional, que, al fin y al cabo, con una visión acertada de lo permitido y lo prohibido, es perfectamente dominable por el ser humano que así quiera hacerlo". ROA, Armando, *Óp. Cit.* pp. 67-68.

²⁹ Esta corriente ética evoluciona en tres etapas "tiene sus orígenes en su carácter dogmático, representado principalmente por Crisipo. Luego pasa por la siguiente etapa conocida con la denominación de estoicismo medio. Más tarde, durante la época imperial romana resurge con un carácter ortodoxo, pero también con un marcado predominio de los temas morales".

Las bases teóricas del estoicismo se resumen de la siguiente manera: todo en la naturaleza está sujeto a una ley universal que el hombre, por participar conscientemente en ella, conoce y puede hacer suya. Aplicada a la regulación de la conducta se formula así: vivir en conformidad con la naturaleza³⁰. La idea fundamental de la moral estoica radica en el concepto de "naturaleza". El hombre es considerado como una pequeña parte del universo, es decir, un mundo en pequeño, esto se debe a la convicción de que en el universo reina un orden perfecto, previamente establecido y sin ninguna posibilidad de algún cambio, ya que todo está determinado por la razón y por una providencia divina que lo controla todo³¹.

Para cada ser racional solo puede ser valioso lo que ayuda a su conservación y a su felicidad, entendida como plenitud de desarrollo, como vida lograda o cumplimiento de su fin propio: la dichosa estructura y disposición adecuada a la naturaleza y la conciencia de ella, es decir que se debe considerar valioso solamente lo razonable. El atenerse así a lo razonable es la virtud, y en ella está la felicidad, pues ella es autosuficiente, todo lo demás es en rigor "indiferente"³².

Paralelamente al bien y a la virtud se encuentran las pasiones, pero es importante aclarar que según la ética estoica el hombre pasa en este ámbito por dos momentos: por un impulso primitivo no regulado por la razón y un

URQUIZA Waldemar, *Ética, teoría y aplicaciones*, 1ª Ed., Editorial societas, El Salvador, 2010, p. 81.

³⁰ CAMPS, Victoria y otros, *Óp. Cit.* p. 208.

³¹ "El hombre es quien debe ajustar y amoldar su conducta al orden universal, pero ¿de qué manera podría lograrlo? Sometiéndose voluntariamente a la finalidad que impulsa a todos los seres, esto es dejar fluir su ser por la corriente de vida universal, puesto que mostrar oposición a ese orden establecido en la naturaleza sería inútil. Se debe vivir conforme a la naturaleza y viviendo conforme a la naturaleza, el sabio vive también en conformidad consigo mismo y viceversa". URQUIZA Waldemar, *Óp. Cit.* p. 83.

³² CAMPS, Victoria y otros, *Óp. Cit.* p. 219.

control racional de ese impulso. De ahí, que las pasiones tienen su origen en el impulso primitivo de la naturaleza. Cuando ese impulso inicial en el hombre no es regulado por la razón, y no está sometido a ella, se hace irracional, se desvía de la rectitud y por lo tanto va en contra de la misma naturaleza. Para vivir rectamente es preciso luchar contra las pasiones, contra las buenas y las malas, de modo que nada inquiete, nada perturbe³³.

1.3 Las prácticas corruptas y la introducción de la ética en Roma

En su estudio sobre la corrupción en Roma, Rosillo³⁴ define dicho fenómeno con tres características: implica violación de los deberes de un cargo o de los impuestos por el Estado; supone un beneficio privado, aunque no necesariamente de carácter pecuniario; y sucede siempre dentro de un sistema normativo que aprueba o condena la acción desde un punto de vista legal, social o ético.

Durante la época de la República, y específicamente en las denominadas "contratas del estado romano" fueron usuales las actuaciones administrativas realizadas a través de componendas entre magistrados y empresarios

³³ "Como cantaba Horacio, intérprete en esto del estoicismo, 'si el mundo, roto se cayese a pedazos, impávido moriría yo en sus ruinas' sin mover un músculo: estoicamente". GÓMEZ PÉREZ, Rafael, *Ética empresarial: teoría y casos*, 3ª Ed., Editorial RIALP, España, 1999, p.37.

³⁴ "Las ilegalidades en la administración financiera y en la correspondiente documentación (destrucción, falsificación) fueron habituales en el Estado romano, sobre todo en los caóticos tiempos del final de la República. En ese sentido, son numerosas las referencias en las fuentes documentales que registran y confirman la frecuencia y gravedad del problema de corrupción imperante. Así, existían, procesos por malversación de la pecunia pública efectuadas por magistrados y además por escribas son mencionados por Livio. En cuanto a los legados o fundaciones, el problema era su libre disposición por parte de las autoridades municipales. Generalmente los donantes ponían la condición de que tal dinero, o bien los intereses que generaba, fueran empleados únicamente para los fines que ellos establecían y que los decuriones no podían alterar". RODRÍGUEZ NEILA, Juan, *Corrupción y fraude documental en la administración municipal romana*, en AA.VV., *Fraude, mentiras y engaño en el mundo antiguo*, 1ª Ed., Publicaciones y Ediciones de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 2014, p.153.

corruptos para trucar las subastas y elevar el precio de las contrataciones, desestimando propuestas más económicas y obteniendo ganancias ilícitas.

También los magistrados podían mostrar preferencia por las ofertas de determinados empresarios, pese a ser más costosas o tratarse de individuos poco fiables, movidos por relaciones de parentesco o amistad, o recibir sobornos³⁵. Tales formas de corrupción eran previsibles, no obstante prohibirlo con anterioridad la ley de Urso³⁶.

En el imperio romano, había una doble moral: se diferenciaba claramente la esfera pública de la privada. Desviar los recursos públicos era una práctica reprobable, pero en los negocios particulares se permitía. El caso más célebre es el de Verre, gobernador en Sicilia. Se le imputaron extorsiones, vejaciones e intimidaciones, con daños estimados, para la época, en cuarenta millones de sestercios. Catón, el censor, sufrió hasta cuarenta y cuatro procesos por corrupción.³⁷

Ahora bien, sobre el surgimiento de la ética en Roma, es importante destacar la figura de Marco Tulio Cicerón³⁸ el cual ha sido considerado el escritor que

³⁵ *Ibíd.* p. 158.

³⁶ "Esta ley prohibía a los magistrados que aceptaran regalos o favores de nadie, bien directamente o a través de sus parientes (...) se definían tres acciones indebidas, es decir que no eran permitidas, estas eran: tomar coactivamente bienes, aceptar sobornos y recibir bienes a favor de otros; y tres percepciones ilícitas a tomar en cuenta: donativo, regalo y gratificación". *Ibíd.* p. 159.

³⁷ Bertolt Brecht, en su obra sobre Julio César escribe: "La ropa de sus gobernadores estaba llena de bolsillos". En el imperio romano, se llevaron a cabo irregularidades que recuerdan mucho a las de hoy: "por ejemplo, el teatro de Nicea, en Bitinia, costó diez millones de sestercios, pero tenía grietas y su reparación suponía más gastos, con lo que Plinio sugirió que era más conveniente destruirlo". PIERGIORGIO, M. Sandri, *Historia de la corrupción*, disponible en: <http://www.lavanguardia.com/estilos-de-vida/20120803/54331562523/historia-de-la-corrupcion.html>, sitio visitado el 19 de julio de 2014.

³⁸ "Aquel gran romano, Marco Tulio Cicerón, fue un personaje polifacético: poeta, orador, amante, patriota, político, esposo y padre; amigo, autor, abogado, hermano e hijo, moralista y filósofo. Sobre cada una de estas facetas de su personalidad se podría escribir un libro".

vertió el vocabulario filosófico griego al latín. Cicerón, asume las viejas virtudes de los romanos, pero también las virtudes nuevas de los griegos. En su libro "las leyes", investiga el fundamento de las leyes del Estado y lo encuentra en el derecho natural, es decir en la ley moral natural. A esta ley moral natural la concibe de forma universal y absoluta, tal como pensaba el estoicismo. La ley moral natural es eterna y rige el universo mediante los mandatos divinos que gobiernan el mundo. La ley es "la razón suprema impresa en la naturaleza y que ordena lo que debe hacerse y prohíbe lo contrario". Para Cicerón el derecho absoluto se identifica con la ética³⁹.

1.4 Ética cristiana y corrupción en la Edad Media

En el período de la Edad Media⁴⁰, existió un florecimiento en la hegemonía de la religión católica, implantando en el pensamiento de sus fieles el deseo de buscar a Dios, con el objeto de gozar con él en el cielo; durante esta época tan llena de fervor religioso, se escribieron muchos libros cuyos autores fueron sacerdotes, en los cuales se exponía el pensamiento filosófico de la iglesia en las diversas ciencias y disciplinas, de las cuales el campo de la ética no fue la excepción.

CALDWELL, Taylor, *La columna de hierro: Cicerón y el esplendor del Imperio Romano*, traducción de Enrique de Obregón, 2ª Ed., Maeva ediciones, Madrid, 2004, p. 7.

³⁹ "Los dioses han dado a los seres humanos el don de la razón mediante el cual se organizan como tales los seres racionales, y esta misma razón tiene la capacidad para conocer el orden natural, racional e inmutable presidido por la providencia divina." ROJAS OSORIO, Carlos, *La filosofía: sus transformaciones en el tiempo*, 1ª Ed., Isla Negra editores, República Dominicana, 2006, p. 129.

⁴⁰ "Si bien es cierto, ya existían referencias sobre escritos de humanistas de los siglos XV y XVI, no fue sino hasta comienzos de la siguiente centuria cuando se definió la Edad Media como la etapa histórica que discurría entre la Antigüedad Clásica de Grecia y Roma y el Renacimiento del Siglo XV (...) para los intelectuales de la época, la Edad Media seguía siendo la enorme catástrofe de que hablara Coulton, la era del oscurantismo, donde no existía florecimiento de arte. La ilustración añadió nuevos tintes negros al concebir la Edad Media en su conjunto como una sucesión de siglos de intolerancia religiosa, fanatismo y tiranía papal". CLARAMUNT, S. y otros. *Historia de la Edad Media*, 2ª Ed., Editorial Ariel, Barcelona, 1995. p. 1.

Los historiadores han querido distinguir dos grandes épocas en la gestación, desarrollo y difusión del pensamiento cristiano, llamadas Patrística y Escolástica, representadas por San Agustín y Santo Tomás de Aquino, respectivamente.

San Agustín en el campo de la ética cristiana propone un modelo de conducta tejido, en primer lugar, con las cuatro virtudes clásicas: dichas virtudes eran necesarias para la vida en la tierra, de tal forma que, aquel que las poseyera debía ser el más apto para gobernar. El ser humano, debe amparar su actuar en base a las virtudes que éste retoma de Aristóteles y de la Biblia, denominadas las cuatro virtudes cardinales, las cuales son genuinas para la vida y por lo tanto necesarias para ordenar el interior del hombre y de la sociedad, siendo estas: la prudencia, la justicia, la fortaleza y la templanza; pero el cristianismo añade otras tres virtudes que hacen referencia directa a las relaciones del hombre con Dios; la fe, la esperanza y la caridad⁴¹.

Por otro lado, Tomás de Aquino establecía que el ser humano no es un ser absoluto, por tal razón no puede dictarse su propia norma de conducta; sino que debe limitarse a conocerla, y a descubrirla en su propia naturaleza humana, escrita por quien le ha dado el ser. En ese sentido, propone la conexión entre ley natural y ley humana. El criterio ético es la conformidad con la naturaleza humana, no obstante la obligatoriedad de las leyes nunca sería eficaz si quedara al arbitrio de cada cual. Para que un ser libre se sienta

⁴¹ "Desde las ideas del filósofo Aristóteles se define al hombre como un animal racional y animal social, y esto en virtud que, la mejor educación de la razón consiste en capacitarla (a la razón) para descubrir el bien y ponerlo en práctica. El paso de la teoría a la práctica del bien se realiza por medio de la prudencia. La justicia prescribe el respeto a los derechos de los demás y hace posible la misma existencia de la sociedad, como suele ser costosa, la realización del bien requiere fortaleza. Además, nuestra constitutiva animalidad aporta a la conducta humana un resorte fundamental: el placer. Su gestión racional exige el autocontrol y el dominio de sí lo cual se denomina templanza". AYLLÓN, José Ramón, *Óp. Cit.*, pp. 55-56.

eficazmente identificado con la ley natural es necesario que considere sus preceptos como mandatos de la voluntad absoluta de Dios, el cual sancionará su cumplimiento o incumplimiento⁴².

La escolástica, brinda una idea de corrupción exponiéndola en los siguientes términos: el cuerpo de un ser vivo se corrompe, cuando pierde la vida, ya que se separa, en el caso de los humanos la carne del alma, pierde su ser, deja de ser. Esta idea de desviación, de alteración de las formas y en las sustancias tiene una connotación bastante amplia, que puede abarcar un sin número de ejemplos y posibilidades de corrupción. Corrupto será entonces aquello que ha perdido su razón natural y se manifiesta en forma degenerada y descompuesta. En el caso del ser humano, la integridad perdida no es otra cosa que la pérdida de la integridad moral⁴³.

De acuerdo a las enseñanzas del catolicismo era pecado “robar” pero, era posible obtener perdón mediante la confesión, se invertía dinero en el perdón de pecados, al comprar las “indulgencias”, además el comportamiento y las enseñanzas de la iglesia, preparó el ambiente para que se acentuasen aún más los excesos cometidos por parte de Reyes y Señores Feudales, excesos que eran considerados legítimos a cambio de proteger a sus vasallos⁴⁴.

⁴² Lo que Platón y Sócrates vieron claramente, Santo Tomás lo reafirma con el mismo argumento: "la eficacia de la ley, que en las leyes físicas se obtiene con el determinismo, en la ley moral se logra con la sanción divina. La insistencia de Santo Tomás de Aquino en el respeto a una ley natural superior a cualquier ordenamiento legal, es una de sus mayores aportaciones al pensamiento ético y político: si la ley humana no concuerda con la ley natural, ya no es ley sino corrupción de la ley. Para Santo Tomás de Aquino, el fin del Estado es el bien común: lograr las condiciones necesarias para que los hombres, las familias y las asociaciones puedan lograr su mayor desarrollo. Esas condiciones son tres: la paz, el bienestar material y los valores. Paz interna y externa, individual y social". FLORES PÉREZ, Edgar, *Óp. Cit.* p. 63.

⁴³ GRONDONA, Mariona, *La corrupción*, 3ª Ed., Editorial planeta, Texas, 1993, p. 20.

⁴⁴ FUNDACION PRO DERECHOS HUMANOS, *Historia de la corrupción*, disponible en <http://www.stop-corrupcio.com/que-preven-las-leyes/concepto-de-corrupcion/historia-de-la-corrupcion>, sitio visitado el día 19 de agosto de 2014.

1.5 Casos de corrupción durante la Edad Moderna

En la historia universal, existió un abrupto cambio de la Edad Media hacia la Edad Moderna, esta última ubicada desde el siglo XV, hasta la revolución francesa de 1789. Según palabras de Francisco Martín, fue en el campo del pensamiento donde se dieron los primeros cambios, pues mientras unos consideraban que el conocimiento se adquiere únicamente por la fe, otros, comenzaron a atribuir este efecto a la razón⁴⁵.

Durante esta época, no faltaron las actividades viciadas de corrupción, dentro de las familias eclesiásticas, vale la pena citar a la familia Borgia; sobresalen en la línea de corrupción de esta familia: Rodrigo Borgia (el cual llegó a ser Alejandro VI) y sus hijos César y Lucrecia Borgia, los numerosos excesos de corrupción de esta familia iniciaron en la baja edad media y continuaron en la edad moderna⁴⁶.

En España destaca grandemente la figura del Duque de Lerma⁴⁷, quien aprovechándose de su cargo de consejero de Estado, ha sido un ejemplo

⁴⁵ "La moral cristiana se había hecho demasiado onerosa y se aspiraba a una conducta más libre y menos responsable. El Renacimiento haría que estas tendencias se afirmaran en amplios sectores de la sociedad". MARTÍN, Francisco. *Historia de la Iglesia II: la iglesia en la época moderna*, 3ª Ed., Editorial Pelicano, Madrid, 2005, p. 12.

⁴⁶ "Esta línea negra inicia con el ascenso a la silla papal del Cardenal Rodrigo Borgia, el cual tras la muerte del papa Inocencio VIII, en 1492, y después de comprar votos de sus colegas en el conclave, fue nombrado papa, y se convirtió en Alejandro VI, sobornó a sus colegas entregándoles dignidades eclesiásticas, palacios, castillos, ciudades, abadías y obispados que brindaban cuantiosas rentas a sus titulares. El pontificado de Alejandro VI está formado tanto por imágenes panfletarias, literarias y pronto histográficas, como por los propios actos del papa, tan contrarios a la ética, que los historiadores han denominado a su reinado pontificio *leyenda negra*, en la cual los rasgos más notables son a priori bien conocidos: venta de cargos eclesiásticos, asesinatos, orgías y hasta incesto; incluso su muerte envenenado fue consecuencia de sus propias intenciones homicidas". LE THIEC, Guy, *Los Borgia: luces y sombras*, 1ª Ed., Ediciones Paidós, Barcelona, 2012, p. 2.

⁴⁷ "Don Francisco Gómez de Sandoval y Rojas, el cual era su nombre correcto, nació en el año de 1550, en el seno de una familia que había sufrido numerosos cambios de fortuna y previo a tener el poder otorgado por el monarca Felipe III, fue un simple aristócrata-al menos

clásico de noble que se dejó llevar por prácticas corruptas; la enorme influencia que ejercía el Duque de Lerma sobre las decisiones del Monarca, hizo posible que en el año de 1601 persuadiera al Rey Felipe III para que trasladase la Corte de Madrid a Valladolid; esto constituyó una perfecta operación de especulación inmobiliaria, ya con anterioridad, el duque había adquirido terrenos que luego vendió a precio de oro a la corona⁴⁸.

1.6 Corrupción en la Edad Contemporánea y corrupción en el mundo actual

A partir de la Revolución francesa de 1789, de acuerdo a la Historia Universal da inicio la Edad Contemporánea, a la que todavía no se la ha dado una fecha oficial de culminación; no obstante suele utilizarse el año de 1945, correspondiente a la Segunda Guerra Mundial como el inicio de un nuevo periodo al que los estudiosos denominarían Mundo Actual⁴⁹.

Durante la Edad Contemporánea existió también corrupción, incluso figuras como Napoleón Bonaparte quien solía decir a sus ministros que les estaba

en título aunque no en riquezas y posesiones-que desde comienzos de la década de 1590 se habría de convertir en la figura central en la vida del Monarca". FEROS, Antonio. *El duque de Lerma: realeza y privanza en la España de Felipe III*, 1ª Ed., Marcial Pons, Ediciones de Historia, Madrid, 2006, p. 76.

⁴⁸ "Era entendible que el duque de Lerma buscara enriquecer su patrimonio, pues había heredado a la muerte de su padre, allá por el año 1575, la noticia que su casa estaba completamente endeudada; esto en virtud que sus rentas anuales estaban muy por debajo de otras casas con el mismo estatus real; con el objeto de no perder su título ni el respeto de los demás nobles, es que ayudado por personas ajenas a su familia, solicitó una encomienda al Rey; argumentando que solamente con el favor real podría salvar a su familia de la pobreza, lo que más tarde le permitió ser el favorito del futuro monarca y controlar su reino". FEROS, Antonio. *Ibíd.* p. 89.

⁴⁹ "El paso de la Edad Moderna a la Edad Contemporánea no sucedió repentinamente. Ningún período histórico termina de pronto para dejar su sitio a otro completamente distinto, porque hay siempre relaciones muy estrechas entre el fin de una época y el principio de otra, y eso explica porque la Edad Contemporánea, que siguió a la Edad Moderna, heredó de esta muchos de sus elementos". ALVEAR ACEVEDO, Carlos. *Historia universal contemporánea*, 2ª Ed., Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores, México D. F., 2004, p. 27.

concedido robar un poco, siempre que administrasen con eficiencia. Pero, sin lugar a dudas, el más corrupto de todos fue Talleyrand. El emperador francés decía de él que era “el hombre que más ha robado en el mundo. Es un hombre de talento, pero el único modo de obtener algo de él es pagándolo”⁵⁰.

En el Siglo XIX, se observaron numerosos casos de corrupción en los Estados Unidos⁵¹, originados por las herencias de las tradiciones británicas en materia de Administración Pública y favorecidos por las posibilidades que el país ofrecía de ganar dinero rápidamente; entre los casos más sobresalientes y que generaron alarma en la población se encuentran:

a) Caso Watergate

Las novedades comenzaron al poco tiempo que Richard Nixon ocupara su cargo en 1968. En menos de dos años se extendió la jurisdicción federal para investigar los delitos de cohecho y se dictaron nuevas leyes. Sin embargo, el Presidente y el Vicepresidente del Gobierno, paradójicamente estuvieron entre las primeras víctimas de ese esfuerzo y perdieron sus cargos acusados de diversas clases de delitos⁵².

⁵⁰ FUNDACIÓN ACCION PRO DERECHOS HUMANOS, *Historia de la corrupción*, disponible en: <http://www.lavanguardia.com/estilos-de-vida/20120803/54331562523/historia-de-la-corrupcion.html#ixzz3UZRWaJlu>, sitio visitado el 21 de agosto de 2014.

⁵¹ "Se mencionan estos casos a título de ejemplo, pues existen muchos más, en los cuales se han visto implicados personas o instituciones de tan alto rango como el Banco del Vaticano, el príncipe Bernardo de Holanda y más recientemente diversos partidos políticos (social demócrata en Italia; socialista en Francia, Italia y España". RICO, José María, y otros, *La corrupción pública en América Latina: manifestaciones y mecanismos de control*, 1ª Ed., Centro para la administración de justicia, Miami Florida, USA, 1996. p. 31.

⁵² "Una de las leyes más conocidas que fue dictada durante el gobierno del ex presidente Nixon, fue la *Racketeering Influence and Corrupt Organization Act*, conocida como (Ley sobre el crimen organizado y su influencia). Esta ley fue diseñada para combatir a la mafia, al narcotráfico y al crimen organizado. La preocupación inicial de la lucha contra el crimen organizado, devela la concepción que subyace en esta problemática: el mal viene desde afuera, desde el otro". MORENO OCAMPO, Luis, *En defensa propia: cómo salir de la corrupción*, 1ª Ed., Editorial sudamericana, Buenos Aires, 1993. Citado por SALTOS

El 11 de octubre de 1973, el vicepresidente norteamericano renunció a su cargo y aceptó el acuerdo de declararse culpable de un cargo de evasión de impuestos; luego el presidente Nixon, renunció a su cargo el 4 de agosto de 1974, cuando su procesamiento criminal había sido recomendado por el Comité Judicial. Se le acusaba de haber obstruido a la Justicia de diversas maneras, inclusive mediante falsos testimonios, ocultando evidencias y aconsejando a testigos falsos que cometieran falso testimonio⁵³.

b) Caso Lockheed

El otro caso emblemático es el de la compañía de aviación Lockheed, como un claro ejemplo de una típica maniobra de soborno internacional, en la cual participara una compañía extranjera que es la que paga el soborno y altos funcionarios de los gobiernos de países desarrollados y en desarrollo (Irán, Filipinas, Indonesia, Holanda, Italia, Japón). En Japón se estableció la responsabilidad de dos Primeros Ministros. En Estados Unidos el organismo de control *la Security Exchange Comission* elaboró un informe que mostraba las responsabilidades del presidente y del Gerente General de la empresa⁵⁴.

c) La fortuna de Sani Abacha

Uno de los mayores casos de corrupción sucedió en el país de Nigeria, durante el gobierno del General Sani Abacha, en 1993. Tras su muerte, en 1998, el

GALARZA, *Ética y corrupción: estudio de casos*, proyecto responsabilidad anticorrupción en las Américas, 1999, p. 48.

⁵³ "El vicepresidente era acusado por una evasión de impuestos que rondaba alrededor de los veintinueve mil dólares, pero utilizando argucias y después de declararse culpable logró que fuera archivada su investigación, en la cual se demostraba que su conducta de recibir sobornos, nunca se había inhibido por temor a una persecución penal. Mientras era gobernador, había sido considerado una costumbre recibir dinero de los contratistas del Estado". *Ibíd.* p. 49.

⁵⁴ *Ibíd.* p. 51.

gobierno nigeriano inició una investigación en contra de su familia por enriquecimiento ilícito. Se les acusaba de tener dos mil quinientos millones de dólares en cuentas personales de bancos en Suiza, el Reino Unido, Luxemburgo y Liechtenstein⁵⁵.

En 1999 el gobierno nigeriano encabezado por el presidente Olusegun Obasanjo inició una campaña para recuperar el dinero, perteneciente a los fondos del Estado. Las autoridades de ese país comprobaron la existencia de cuentas pertenecientes al hijo mayor de Abacha, Mohammad y a varios colaboradores del mandatario fallecido⁵⁶.

Si bien es cierto que los casos antes expuestos pertenecen al ámbito penal y leyes políticas, estos se han incluido en el presente trabajo en base a las siguientes consideraciones: primero, porque es importante establecer una

⁵⁵ El General Abacha y los otros malversaron sistemáticamente miles de millones de dólares del Banco Central de Nigeria con la falsa justificación de que los fondos eran necesarios para la seguridad nacional. Los conspiradores retiraron los fondos en efectivo y los movieron al exterior a través de entidades de EEUU. Abacha y su ministro de finanzas también habrían llevado al gobierno de Nigeria a comprar bonos de Nigeria a precios altamente inflados, generando así unas ganancias ilegales de más de \$282 millones. Además el General Abacha y sus asociados habrían extorsionado a una empresa francesa y su filial nigeriana con más de 11 millones en relación con los pagos sobre los contratos del gobierno. Los fondos implicados en todos estos asuntos habrían sido llevados a través de los EEUU. *CONTROL CAPITAL, EEUU decomisa \$ 458 millones del general Abacha en cuentas de todo el mundo*, disponible en: <http://www.controlcapital.net/noticia/2834/ACTUALIDAD/EEUU-decomisa--458-millones-del-general-Abacha-en-cuentas-de-todo-el-mundo.html>, sitio visitado el día 30 de octubre de 2014.

⁵⁶ Se desempeñó como director de Personal de las Fuerzas Armadas de Nigeria, llegó al poder en 1993 tras liderar un golpe de Estado. Durante los cinco años en los que ejerció el gobierno, prohibió los partidos políticos y disolvió los organismos del Estado. Después de salir a la luz sus actividades corruptas, en el año 2002 el gobierno suizo anunció que la familia de Abacha devolvería mil millones de dólares a través de un acuerdo extra judicial, conservando cien millones de dólares para ellos. El convenio también incluyó retirar algunos de los procesos judiciales contra del hijo de Abacha, quien había sido acusado de fraude, malversación y lavado de dinero. En ese momento estaba en prisión por cargos de asesinato. Posteriormente, en el año 2004, el ministerio de Justicia de Suiza ordenó la devolución de quinientos millones de dólares. *BBC MUNDO, Corrupción: seis casos emblemáticos*, disponible en, http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1555_corrupcion/page4.shtml, sitio visitado el 04 de noviembre de 2014.

línea demarcatoria entre el Derecho Administrativo y el Derecho Penal, y esta solo se logra exponiendo casos de una y otra área del Derecho; y segundo, con el fin de resaltar que los casos penales han sido motivo de creación de leyes administrativas. Como ya se dejó claro anteriormente, la corrupción no es un fenómeno nuevo, sin embargo la expansión de una visión fundamentalista de la economía de mercado la ha globalizado y generalizado, de tal suerte que, América Latina no ha sido la excepción.

1.7 La ética en el mundo actual

En la actualidad, se han expuesto innumerables puntos de vista sobre la ética y la moral, pensadores con ideas muy atractivas como, Jürgen Habermas, Adela Cortina y Fernando Savater han marcado trascendencia en el campo de la ética, en virtud de lo cual se estudiarán sus posturas éticas a continuación.

El filósofo Jürgen Habermas, opta por la fundamentación racional de la ética en la línea de lo procedimental, su ética será formal y no de contenido, plantea la ética desde una perspectiva analítica de la comunicación o del discurso y en otras ocasiones le llama lenguaje e interacción comunicativa.

Esta ética del discurso es meramente procedimental, por lo tanto carece de contenido. Se trata precisamente de la fundamentación racional de un modo de como los individuos pueden abandonar los problemas éticos, es decir las condiciones que deben darse para ello.⁵⁷

⁵⁷ Para el autor Victoria Camps es de gran importancia resaltar sobre el aspecto expuesto que "La ética procedimental en el desarrollo de la conciencia moral no reflexiona sobre contenidos morales como lo haría una ética material, sino acerca de los procedimientos mediante los cuales podemos declarar qué normas surgidas de la vida cotidiana son correctas (...) se trata de una ética modesta, que de las dos caras del fenómeno moral -felicidad y norma- solo atiende a la segunda, siendo pues a la vez una ética deontológica que enuncia los procedimientos que deben seguirse para llegar a determinar la corrección de una norma".

El filósofo en mención, crea una amplia teoría para tratar de explicar el fenómeno de la comunicación y postula que en la acción comunicativa los individuos presuponen tres mundos: un mundo objetivo; un mundo social, y un mundo subjetivo. Al expresarse el ser humano, debe hacerlo en base a un discurso, que cumpla con la misión de desarrollarse en un contexto ideal de comunicación, donde todos los individuos participen libremente, exista simetría e igualdad entre los interactuantes, por tal razón, esta idea hace referencia a la existencia de un discurso ideal⁵⁸.

Habermas concibe el discurso práctico como un procedimiento para la comprobación de la validez de normas postuladas de modo hipotético y no como un procedimiento de producción de normas justificadas. Mediante el discurso práctico se forma argumentativamente la voluntad común que, dejando de lado los intereses particulares de cada cual y en base a presupuestos universales de la comunicación, es capaz de asegurar la rectitud de los acuerdos normativos. Gracias a la ampliación desde los intereses particulares a la voluntad general, “en el orden moral, tal como lo concibe Habermas, se produce una conciliación entre razón y voluntad, conocimiento y motivación”⁵⁹.

Hoy en día, la ética discursiva o de la comunicación ha empezado a tomar cuerpo, al buscar acuerdos mediante las convenciones y tratados internacionales, en los que participan gobiernos, representantes de

CAMPS, Victoria y otros, *Concepciones de la ética*, volumen 2, 1ª Ed., Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2004, p. 179.

⁵⁸ Para alcanzar el discurso ético debe existir voluntad y capacidad de los individuos con el fin de adoptar un punto de vista moral universal, lo que significa que el que expresa un punto de vista moral debe suponer que expresa algo universalmente válido, siguiendo el principio universal Kantiano, que consiste en que: “únicamente pueden aspirar a la validez aquellas normas que consiguen lograr aprobación.” URQUIZA, Waldemar, *Óp. Cit.* pp. 155-157.

⁵⁹ MAGNET COLOMER, Jordi, *Los fundamentos de la ética discursiva en Habermas y Apel*, en "Eikasia, revista de filosofía", número 77, España, marzo, 2014, p. 1.

instituciones sociales o individuos que representan intereses de amplios sectores de la población de los diferentes países del mundo.

Asimismo, retomando la idea de la ética discursiva y la corriente de pensamiento denominada "procedimentalismo", la filósofa Adela Cortina, ha seguido la línea de Kant, Habermas y otros⁶⁰. Esta filósofa ha sostenido la racionalidad del ámbito práctico y su presencia con un carácter necesariamente universalista de la ética, la diferenciación entre lo justo y lo bueno, la presentación de un procedimiento legitimador de las normas y la fundamentación de la universalización de las normas correctas mediante el dialogo y mutuo entendimiento, que partan del consenso⁶¹.

Esta autora se hace la pregunta de ¿Cómo vivir hoy éticamente en un mundo globalizado? Es decir, sin ignorar el hecho de ser persona, los valores, las virtudes y la búsqueda de la felicidad. Cortina plantea la posibilidad de subsistir ante el fenómeno de la globalización haciendo ciudadanía cosmopolita, es decir, en la que los ciudadanos tomen el mundo como la ciudad de todos y todos se sientan ciudadanos de él, dado que el mundo se ha globalizado, la ética debe hacerlo también para fomentar la libertad. Y esta ética global, debe tener como base la dignidad de todas las personas⁶².

⁶⁰ Cortina, crítica el puro procedimentalismo fijado por sus maestros. Ya que piensa que "centrar el interés ético en el procedimiento que hace correcta una norma, dejando de lado la bondad de la intención, a su juicio sitúa a la ética y a la moral en un lugar precario, el cual es la exterioridad. De tal manera que con este tipo de pensamiento la ética puede quedar limitada si se toman en cuenta los aportes puramente racionales ignorando los históricos y culturales, ya que la ética debe complementarse con una teoría de los derechos humanos y una ética de virtudes y actitudes". URQUIZA Waldemar, *Óp. Cit.* p. 160.

⁶¹ "Adela muestra mucha preocupación toda vez que, al aceptar el procedimentalismo de la ética discursiva, advierte que un peligro reside en disolver el fenómeno moral, si aquella no es complementada con una teoría de los derechos humanos, con una ética de virtudes y actitudes y con la oferta de una figura inédita, del sujeto". ZARAGOZA MARTÍNEZ, Edith, *Óp. Cit.* p. 44.

⁶² URQUIZA Waldemar, *Óp. Cit.* p. 161.

Por otro lado, el autor Fernando Savater, nacido en 1947 en San Sebastián, España (se ha visto influenciado por el pensamiento de Friedrich Nietzsche), expone entre sus principales preocupaciones la existencia de una ética aceptada generalmente.

Para Savater, hoy en día las bases tradicionales de la ética no cuentan con aprobación, por el desencanto que existe en el mundo, en el cual la diversidad religiosa crece, a la vez que la decadencia del teísmo y las democracias liberales generan un ambiente complejo y caótico. De ahí, que surge la necesidad de tener valores éticos, racionales, creíbles y defendibles, y con mayor razón cuando se observa la decadencia de valores y principios morales en la que las sociedades modernas se han insertado⁶³.

El factum donde se ahincan los valores no va a ser otro que la voluntad humana. Entre el ser y el deber ser, se establece la mediación primordial del "querer ser", para este filósofo "lo que para el hombre vale es lo que el hombre quiere"; pero el hombre no puede querer cualquier cosa; sino que quiere de acuerdo con lo que es; ahora bien, ¿en qué consiste el querer ser del hombre?, ¿cuál es el contenido de la voluntad humana? El hombre quiere a partir de lo que es, y a partir de lo que quiere establece subjetiva y objetivamente sus valores⁶⁴.

Según este autor la ética es una toma de postura voluntaria, y el fruto reflexivo y estilizado del amor propio, pero no del amor propio primitivo, sino del amor propio ilustrado, es decir, del racional. Es la búsqueda del hombre que quiere estar seguro y, por consiguiente, ser más armónico y perfectible.

⁶³ ZARAGOZA MARTÍNEZ, Edith, *Óp. Cit.* p. 45.

⁶⁴ SAVATER, Fernando, *Ética como amor propio*, 1ª Ed., Editorial Ariel, Barcelona, 2008, p. 20.

El deber moral no es sino la expresión racionalmente consecuente del "querer ser" humano y la reflexión ética constituye la ilustración adecuada del amor propio, pero sin que por ello este cambie su carácter apasionadamente afectivo⁶⁵.

Dicho autor, afirma que para elegir hay dos componentes: el sujeto que elige y el motivo de la acción, que puede ser originado por una necesidad, ya sea por placer o por compromiso y hasta por el simple deseo de experimentar algo⁶⁶. Esto nos lleva a entender que los problemas a los cuales está sometido el ser humano, están constituidos por lo que el mismo conoce y lo que no le es posible comprender, lo cual genera que le agobien la fatalidad y la angustia de lo incierto⁶⁷.

Por otra parte, es importante realizar un estudio sobre una de las posturas que surgió en los años noventa y que obtuvo una gran aceptación, esta es la idea del "hombre light", expuesta por el doctor Enrique Rojas. El autor Enrique Rojas, expone su pensamiento basado en la falta de valores morales de la sociedad actual y una muestra de su pensamiento ético lo ha plasmado en el libro denominado "El hombre light", en el cual crítica y denuncia el grado de inconsciencia en que ha caído el hombre, su carencia de valores y principios morales.

⁶⁵ *Ibíd.* p. 32

⁶⁶ "Para desentrañar la capacidad de elegir que constituye el nervio mismo de la acción humana, hay que intentar identificar sus dos componentes esenciales, los cuales son: el yo o sujeto y la racionalidad por la que en principio parece regirse (esta última también puede expresarse así: el conjunto de operaciones mentales por el que se rige que llamamos racionalidad) la acción está protagonizada por un yo, es decir, un sujeto capaz de autoconcebirse como suficientemente estable, independiente, (...) en cuanto a la racionalidad, consiste en el proceso de evaluación de lo real, de la búsqueda de alternativas y toma de decisiones que configuran la capacidad de elegir del yo-sujeto, de manera personal el individuo busca su forma de autoconcebirse". SAVATER, Fernando, *El valor de elegir*, 1ª Ed., Editorial Ariel, Barcelona, 2003, pp. 48-49

⁶⁷ ZARAGOZA MARTÍNEZ, Edith, *Óp. Cit.* p. 46.

El hombre, en esta obra, es comparado con los denominados "productos light" de hoy en día: comidas sin calorías y sin grasas, cerveza sin alcohol, azúcar sin glucosa, tabaco sin nicotina, Coca-cola sin cafeína y sin azúcar, mantequilla sin grasa y otros; el resultado un hombre sin sustancia, sin contenido, entregado al dinero, al poder, al éxito y al gozo ilimitado y sin restricciones.

El hombre Light presentado por Enrique Rojas, carece de referentes, tiene un gran vacío moral y no es feliz, aun teniendo materialmente casi todo; se expone a un sujeto que lleva por bandera una tetralogía nihilista: "hedonismo-consumismo-permisividad-relatividad". Todos ellos unificados en una sola cosa "el materialismo"⁶⁸.

El hombre light no corre riesgos, va con la seguridad por delante, no cree en casi nada y sus pensamientos cambian rápidamente y ha desertado de los valores trascendentes, lo que lo vuelve una marioneta fácil de manipular, es vulnerable, se siente indefenso, no hace las cosas con pasión, ya no se inclina por ser un individuo más humano, culto y espiritual, al contrario busca insaciablemente el placer y el bienestar a toda costa, además del dinero, cae en la corriente de este mundo, o bien en lo que critica⁶⁹.

⁶⁸ Al hablar de la tetralogía anteriormente mencionada es necesario definir a que se refiere cada uno de estos parámetros: a) materialismo: hace que un individuo tenga cierto reconocimiento social por el único hecho de ganar mucho dinero; b) hedonismo: pasarlo bien a costa de lo que sea es el nuevo código de comportamiento, lo que apunta hacia la muerte de los ideales, el vacío de sentido y la búsqueda de una serie de sensaciones cada vez más nuevas y excitantes; c) permisividad: arrasa los mejores propósitos e ideales; d) revolución sin finalidad y sin programa: la ética permisiva sustituye a la moral, lo cual engendra un desconcierto generalizado; e) relativismo: todo es relativo, con lo que se cae en la absolutización de lo relativo; brotan así unas reglas presididas por la subjetividad; f) consumismo: representa la fórmula postmoderna de la libertad. ROJAS, Enrique, *El hombre Light: una vida sin valores*, 1ª Ed., Editorial planeta, Argentina, 2000, p.8.

⁶⁹ "En cierto sentido, el drama del postmoderno suele arrastrar consigo lo decrepito de la modernidad: se embriaga con su licor, se endroga con sus estupefacientes, se obnubila con su visión desordenada de la sexualidad (...), se deja arrastrar por la cadena del consumismo

Lo que más desea es poder, fama, un buen nivel de vida. Es un hombre sin vínculos, descomprometido, lo que se traduce en el hecho de que no puede llevar una vida conyugal estable⁷⁰.

El prototipo de hombre light busca lo absoluto, desde su punto de vista. ¿De qué forma? Convirtiéndolo en relativo. Todo es positivo y negativo, bueno y malo; o nada es bueno ni malo, sino que depende de lo que cada persona piense, de sus opiniones⁷¹. Los nuevos valores son los del triunfador. En definitiva este hombre está inmerso en la cultura individualista que se vive en la actualidad: frente al concepto de familia, el de individuo; el yo, opuesto al grupo; el placer en contraposición al amor auténtico. En conclusión la vida light se caracteriza porque todo está descalorizado, carece de interés y la esencia de las cosas ya no importa, sólo lo superficial es cálido.

La solución presentada por el autor de este libro consiste básicamente en la lucha por vencer la vida light, porque ésta conduce a una existencia un tanto vacía e insípida; y volver a recuperar el sentido auténtico del amor a la verdad y de la pasión por la libertad auténtica.

Como las posibles soluciones al hombre light el doctor Rojas, propone por un lado: recuperar el humanismo, volver a las raíces para recuperar su esencia, pero ¿A qué raíces se refiere? Bueno, básicamente se refiere a las

(...) cae en fin en las redes de lo que critica". BOTERO, José Silvio, *Posmodernidad y juventud*, 1ª Ed., Editorial San Pablo, Bogotá, 2002, p. 74.

⁷⁰ Es como en la cultura nihilista, en la cual el hombre no tiene vínculos, hace lo que quiere en todos los ámbitos de la existencia y únicamente vive para sí mismo y para el placer sin restricciones. ROJAS, Enrique, *Óp. Cit.* p. 10.

⁷¹ "El interés del hombre light es superfluo y general por todo y cambia de canal casi sin darse tiempo así mismo, persiguiendo una distracción que pasa a ser el motivo fundamental de una búsqueda infinita que, actualmente, trata de saciar con las nuevas tecnologías, llegando a desarrollar una especie de hiperactividad constante." MARTÍNEZ RODRIGO, Estrella y otra, *Comunicación e Interactividad*, 1ª Ed., Editorial ACCI, Madrid, 2014, p. 198.

civilizaciones antiguas como el mundo griego, el mundo romano, el mundo judeocristiano y las raíces más remotas como Creta, Mesopotamia, Fenicia y el mundo Jónico. Con la hipótesis de que el hombre light empezara a dejar de serlo cuando cultive en su interior la sabiduría clásica, el significado del mundo romano, el amor por las tradiciones y la vuelta al pensamiento cristiano⁷².

1.8 La corrupción en América Latina

La tendencia moderna de la Administración Pública en América Latina, es hacia la descentralización del Estado, sorprendentemente uno de los argumentos en contra de este proceso es que va a favorecer la corrupción, los partidos establecidos después de la independencia continuaron las prácticas de corrupción que prevalecieron durante la colonia y visualizaron al tesoro público como el medio principal para recompensar a sus seguidores políticos; esto ocurrió por ejemplo con Perón en Argentina o Calderón en Costa Rica⁷³.

1.8.1 La corrupción en la historia de América Latina en los años noventa

La temática de la corrupción en América Latina, tomó fuerza debido a sucesos como el caracazo, iniciado el veintisiete de febrero de 1989, que más tarde traería como consecuencia que el presidente Carlos Andrés Pérez, fuese

⁷² ROJAS, Enrique, *Óp. Cit.* p. 75.

⁷³ "La corrupción erosiona el imperio de la ley y genera un tratamiento discriminatorio entre los ciudadanos. La institucionalidad democrática debe, en consecuencia, no sólo generar reglas de transparencia y probidad interna en cada uno de los Estados, sino también promover internacionalmente mecanismos en esa dirección, es de suma importancia el papel que juegan los organismos internacionales. En este sentido, la debilidad de la institucionalidad y de la gobernabilidad aparecen reflejadas a través de las cifras brindadas por Transparencia Internacional, considerando que por regla general son los países más pobres y con mayores niveles de desigualdad aquellos más vulnerables a la existencia de altos índices de corrupción". WIELANDT, Gonzalo y otros, *La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe*, 1ª Ed., División de desarrollo social, Chile, 2007, p. 21.

desplazado del poder; el autogolpe de 1992 de Alberto Fujimori⁷⁴ en Perú, debido a acusaciones contra la administración de justicia⁷⁵; y el caso del presidente argentino, Carlos Menem, el cual durante su mandato tuvo la particularidad de combinar todos los vicios de sus colegas presidentes latinoamericanos, por la utilización de la presidencia al servicio de las demandas y el espíritu adquisitivo de las corporaciones multinacionales⁷⁶.

Asimismo, el caso de Collor de Melo⁷⁷, quien fue sustituido de su cargo el veintinueve de septiembre de 1992, en sesión plenaria del Parlamento, y en México, el caso del ex presidente Salinas de Gortari, quien estuvo refugiado en Canadá, Estados Unidos y otros países, sin que se conociera su paradero,

⁷⁴ "El nepotismo que caracterizó al gobierno de Fujimori se practicaba desvergonzadamente en todos los niveles de la administración del Estado. Tanto Fujimori, como su asesor Montesinos, y cualquier funcionario o congresista de la fila del gobierno, actuaban como que si el estado peruano fuese su propiedad privada, regalando puestos de trabajo a sus hermanos, hijas, sobrinos, y otros familiares directos e indirectos en funciones de gran responsabilidad, incluidos puestos de asesores ministeriales, diplomáticos, representantes en el exterior, jefes militares, sin considerar para nada la falta de calificación o de competencia para ejercer digna y eficientemente dichos puestos". CUYA, Esteban, *La dictadura de Fujimori: marionetismo, corrupción y violaciones de los derechos humanos*, disponible en: <http://www.derechos.org/diml/doc/cuya4.html>, sitio visitado el día 31 de octubre de 2014.

⁷⁵ "Con esto Fujimori logró gran aceptación popular al destituir a numerosos jueces, así Fujimori suspendió las garantías constitucionales, disolvió el Congreso y destituyó a trece de los veintiocho miembros de la Corte Suprema así como a ciento treinta y cuatro jueces inferiores". RICO, José María, *Óp. Cit.* 38.

⁷⁶ "La política de este presidente al servicio de las multinacionales fue representativa de todo el periodo (los 90) en la región, ya que este, pudo obtener durante una década un poderoso apoyo externo a su personal mando autoritario. El dominio de Menem se basó en una mezcla de intimidación política a través de agencias de inteligencia policial, control del Estado a través del partido peronista y utilización del paternalismo estatal para controlar la pobreza". PETRAS, James, *El menemismo: el contexto internacional de la década del 90*, disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-12/el-menemismo-el-contexto-internacional-de-la-decada-del-90>, sitio visitado el día 12 de noviembre de 2014.

⁷⁷ Las figuras de Collor, Fujimori y Bucaram fueron sacadas del poder por *impeachment*, un record en la historia; ellos minaron la misma integridad institucional de la presidencia y también introdujeron el poder ejecutivo en los asuntos legislativos y judiciales, violando las constituciones y el equilibrio entre los poderes. Minaron además la eficacia de los partidos políticos y otras instituciones y de intermediación entre líderes y el pueblo, dejando en algunos casos un vacío institucional. CONNIFF, Michael L., "Neo-Populismo en América Latina: la década de los noventa y después" en *Revista de Ciencia Política*, numero 1 Vol. XXIII, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2003, p. 38.

mientras su hermano guardaba prisión en su patria por complicidad en el asesinato de un líder político, y sus cuentas bancarias en el extranjero fueron investigadas por conexiones con el narcotráfico y por tener su origen en la corrupción pública⁷⁸.

1.8.2 La corrupción en América Latina en el siglo XXI

Ya a partir de 1996, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, (OEA) adoptaron el primer instrumento jurídico internacional anticorrupción denominado Convención Interamericana contra la Corrupción y posteriormente la Organización de las Naciones Unidas, (ONU), adoptó en el año 2003 la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, lo que traería consigo la creación de leyes administrativas que regularan las actuaciones de los servidores públicos en el ámbito de la ética pública.

La existencia de leyes en la mayoría de países latinoamericanos relativas a la prevención y sanción de la corrupción en la función pública, ha permitido que casos de conductas antiéticas sean sancionados, y es que en el actual siglo siguen existiendo casos de conductas contrarias a la ética por parte de los servidores públicos, así a manera ejemplificativa en Costa Rica, en el año 2012, la Procuraduría de Ética atribuyó al vicepresidente Luis Liberman y al ministro de Educación, Leonardo Garnier, faltas éticas por haber emitido cartas de recomendación para que la consultora y exasesora presidencial Florisabel Rodríguez las utilizara para concursar por un contrato en Recope⁷⁹.

⁷⁸ Rico, José María, *Óp. Cit.* 39.

⁷⁹ En Costa Rica durante los últimos tres años y medio, de 47 casos en los que la Procuraduría de la Ética encontró posibles faltas en la actuación de funcionarios públicos, solo siete han terminado con alguna sanción. De los casos informados en el periodo 2009-2012, el periódico la Nación investigó el destino final de los 47 informes que emitió la Procuraduría desde el 2009, en estos casos los procuradores investigaron a 63 funcionarios de 30 instituciones distintas, pero solo siete de esos procesos han concluido con una sanción, entre los castigos

Por otra parte, en Puerto Rico uno de los casos en el campo de la ética pública que más trascendencia ha generado es, el del entonces Secretario de Justicia Luis Sánchez Betances, quien en el año 2013 acudiera al cuartel de la División de Tránsito de San Juan, luego que la Policía arrestara a su exsocio de bufete por conducir en estado de embriaguez⁸⁰, en la querrela presentada en su contra se establece que el objetivo con el que Sánchez Betances acudiera en dicho momento fue sugerir al agente policial que el caso de su amigo personal no trascendiera a un proceso judicial y se arreglase en ese momento.

1.9 Casos de Corrupción en El Salvador desde 1990 hasta el año 2015

Al realizar un análisis sobre la historia de El Salvador, puede observarse que durante mucho tiempo existieron conductas contrarias a la ética en los gobiernos antiguos, es decir, el país ha sido fácil blanco de una debilidad institucional, hecho que va de la mano con el problema de la corrupción, lo que resulta sencillo exponer, realizando un breve análisis de los gobiernos y de la institucionalidad desde la época de los años noventa, época que se caracterizó por gobiernos controlados por los intereses económicos más fuertes, con pensamiento neoliberal y mínima conciencia social⁸¹.

hay tres despidos, una amonestación escrita y dos suspensiones, la mayoría por faltas al deber de probidad. LA NACION, *47 casos de faltas éticas dejaron solo 7 sanciones*, disponible en: http://www.nacion.com/nacional/comunidades/casos-faltas-eticas-dejaron-sanciones_0_1285_271662.html, sitio visitado el día 13 de noviembre de 2014.

⁸⁰ El Secretario de Justicia, Luis Sánchez Betances, aceptó que acudió al cuartel de la División de Tránsito de San Juan, luego de que la Policía arrestara a su exsocio de bufete por conducir en estado de embriaguez, sin embargo, el funcionario desmintió que su intención fuese mediar para evitar que al abogado se le siguiera el proceso correspondiente, posteriormente información divulgada por la emisora radial NotiUno, estableció que Sánchez Betances acudió al cuartel de Hato Rey para mediar a favor de su amigo, quien además fué su socio de bufete. PRIMERA HORA, *Secretario de Justicia ayudó a amigo abogado arrestado por la Policía*, disponible en: http://www.primerahora.com/noticias/policia-tribunales/nota/secretariodejusticia_ayudoaamigoabogadoarrestadoporlapolicia-975357/, sitio visitado el día 15 de noviembre de 2014.

⁸¹ "La perspectiva es la de un Estado organizado para apoyar el desarrollo de unos pocos y repartir sobras para las minorías. Las estadísticas del PNUD, establecen la tendencia al alza

La existencia del favorecimiento sistemático a los más poderosos económicamente desde el Estado, lleva directamente a la corrupción. El soborno, el tráfico de influencias, el aprovechamiento privado de recursos del Estado, el robo directo de dinero o bienes estatales, han sido siempre constantes⁸²; no obstante al estar encaminada la presente investigación al estudio de la Ley de Ética Gubernamental, se hará referencia a aquellos casos suscitados en los que se han visto involucrados servidores públicos.

En El Salvador, durante muchos años, se han registrado actuaciones contrarias a la ética por parte de los servidores públicos, que son mayormente perceptibles en los períodos de elecciones⁸³; es por tal razón y en base a las exigencias de la normativa internacional, que a partir del año 2006 se crea en El Salvador la Ley de Ética Gubernamental, la cual fue derogada por una nueva Ley, en el año 2011, con la que actualmente se ha dado trámite a diversos casos de corrupción; ejemplificando a continuación los casos más

de la diferencia entre el quintil de mayores ingresos y el de menores ingresos. En 1995 la diferencia del ingreso entre ambos quintiles era ya exagerada, dieciséis a uno en favor de los de mayor ingreso, y esta disparidad ha continuado creciendo desde entonces hasta llegar en 2002 a la cantidad de veintidós a uno. De igual modo las privatizaciones aceleradas en ese mismo periodo (del año 1995 al 2002), de los servicios públicos e insuficientemente desarrollados todavía (como ejemplo el sistema de pensiones), la carga fiscal baja, el constante aumento de los impuestos en el sistema de recaudación utilizado por la Administración Pública, vienen a confirmar claramente la implementación de un sistema nacional diseñado especialmente para favorecer a los más ricos, y poco interesado, objetivamente, en invertir en el desarrollo social". YEK INEME, Mario Sánchez y otros, *Corrupción en El Salvador: un obstáculo para construir la paz*, 1ª Ed., Asociación Bienestar, El Salvador, 2004, p. 16.

⁸² Desde las grandes instituciones, que se aprovechan de créditos blandos del Estado, hasta los particulares que entran en la sombra protectora del sistema, y envían diputados de mano alzada siempre obedientes a las cúpulas de su partido nada más, velando por sus propios intereses. *Ibid.* p. 17.

⁸³ Durante las elecciones presidenciales del año dos mil cuatro, con el sonado caso de las armas importadas y supuestamente destinadas a la Alcaldía Municipal de Mejicanos, gobernada por el FMLN, con las que según autoridades del entonces partido de gobierno, se intentaría boicotear las elecciones mediante el uso de esas armas. ELSALVADOR.COM, *Antonio Saca acusó a efemelenistas: advierten de un boicot*, disponible en: <http://www.elsalvador.com/especiales/2003/elecciones2004/nota129.html>, sitio visitado el día 09 de diciembre de 2014.

actuales que han sido conocidos y sancionados por el Tribunal de Ética Gubernamental, y otros que aún se encuentran siendo investigados:

a) Caso contra Junta Directiva de la Asamblea Legislativa por gastos en fiesta navideña y regalos del año 2012

En diciembre de 2012 con motivo de celebrar la fiesta navideña, la Asamblea Legislativa gastó un monto de \$46,835 en la compra de obras de arte, regalos a todos los legisladores en que incluyeron corbatas, joyas y otros accesorios⁸⁴. Dicha situación, posteriormente fue considerada como uno de los gastos más injustificados y que generaron mayor desconfianza en la población, lo que produjo como consecuencia que Transparencia Internacional Capítulo El Salvador, representada por FUNDE-ALAC denunciara ante el Tribunal de Ética Gubernamental, a los diputados de la Junta Directiva de la Asamblea.

Después de admitir la denuncia interpuesta y seguir el procedimiento correspondiente, por medio de resolución final emitida el día veintitrés de mayo de dos mil catorce, el TEG acepta el argumento de los legisladores de que tienen discrecionalidad sobre uso de los fondos públicos asignados a esa institución que le da su "Política de Relaciones Públicas" y el Reglamento Interno de la institución (RIAL).

Así, partiendo de la información obtenida de los legisladores, avala que los gastos se hicieron "de acuerdo a sus políticas internas definidas previamente y a las partidas presupuestarias aprobadas". Dice además que no se establece

⁸⁴ Con motivo de celebrar su fiesta navideña, la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, realizó gastos innecesarios generando descontento en la población en general, cuando salió a la luz la cantidad de dinero destinada. ELSALVADOR.COM, *Asamblea gastó \$46,835 en los regalos navideños*, disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=7593787, sitio visitado el día 09 de diciembre de 2014.

una intencionalidad o propósito deliberado de obtener lucro u otro beneficio personal o para terceros⁸⁵.

La única amonestación que les hace el TEG a los diputados es que "revisen" su reglamento interno, su Política de Relaciones Públicas y la partida de Atenciones oficiales de su presupuesto anual "a fin de precisar los límites de sus facultades discrecionales, ya que estas no son absolutas"⁸⁶.

b) Caso contra la Alcaldesa Municipal de Mejicanos Juana Lemus Flores viuda de Pacas

Este caso inició el uno de noviembre de dos mil trece por medio de una denuncia, mediante la cual se le atribuyó a la señora Juana Lemus Flores viuda de Pacas que desde aproximadamente un año antes de la presentación de la denuncia contrató a su sobrina, Larissa Verónica Melgar como asistente del despacho municipal, pese a no ser la persona idónea para el cargo. Asimismo, manifestó el denunciante que no se documentó dicho proceso de contratación y el mismo fue impuesto al Concejo Municipal⁸⁷.

⁸⁵ Los directivos argumentaron al TEG que la compra de los regalos navideños responden también a "las costumbres y tradiciones de nuestro pueblo", mientras que la adquisición de obras de arte fue para fomentar el arte nacional y fueron comprados en nombre de la nación para incrementar "el tesoro cultural salvadoreño". El coordinador de Funde-Alac, lamentó que el TEG haya tardado casi 17 meses en pronunciarse sobre esta demanda y elogió la "valiente y honesta" posición de la magistrada del TEG Giovanna Vega en contra de esa resolución al argumentar que "la ética pública pretende evitar este tipo de prácticas" ELSALVADOR.COM, *Tribunal de Ética justifica el gasto de la Asamblea en regalos navideños y Absolvió a la Asamblea Legislativa que gastó más \$46 mil en obsequios y fiesta*, disponible en http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=8827436, sitio visitado el día 11 de diciembre de 2014.

⁸⁶ TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, Resolución final con número de referencia 2-D-13, de fecha 23 de mayo de 2014.

⁸⁷ "La señora Lemus Flores viuda de Pacas en su defensa manifestó que la señora Larissa Verónica Melgar de Padilla labora para esa Alcaldía desde el uno de enero de dos mil trece, desempeñando el cargo de asistente del despacho municipal, y que su contratación fue autorizada por ella y documentada mediante contrato individual de trabajo. Dentro de los hechos probado se demostró que la señora Juana Lemus Flores viuda de Pacas es hermana

El TEG, después de haber comprobado la veracidad de los hechos y en virtud de por transgredir el Art. 6 letra h) de la LEG, sancionó a la señora Juana Lemus Flores viuda de Pacas, Alcaldesa de Mejicanos, con una multa de cuatro salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio equivalente a un monto de \$896.40.

c) Caso contra Carlos Alberto Ramos Rodríguez, Alcalde Municipal de San Pedro Masahuat

Se inició el caso en comento, por medio de un aviso telefónico recibido en el TEG el día veinticinco de septiembre de dos mil trece, en donde se manifestó que el señor Carlos Alberto Ramos Rodríguez, ordenó al motorista de esa alcaldía, que transportara a su esposa e hijos desde dicha localidad hasta la ciudad de San Salvador en un vehículo propiedad de ese municipio.

También expresó el denunciante que conducía de lunes a viernes acompañado de la esposa y de los hijos del Alcalde a partir de las seis de la mañana desde San Pedro Masahuat hacia un Colegio ubicado en San Salvador, y después de dejar a los jóvenes se dirigía al lugar de trabajo de la esposa del mencionado Alcalde; aunado a este hecho, el señor Ramos Rodríguez, fue denunciado por brindar trabajo en la Alcaldía a un sobrino de su esposa.

Al realizar la investigación y el respectivo procedimiento, fueron probados los hechos, en consecuencia el Tribunal sancionó por medio de resolución final,

de la señora Rosa Hilda Flores y en consecuencia la señora Larissa Verónica Melgar de Padilla es hija de los señores Rosa Hilda Flores y Ricardo Delfino Melgar Hernández, por la tanto la señora Juana Lemus Flores viuda de Pacas es tía de la señora Larissa Verónica Melgar de Padilla". TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, resolución final con Referencia número 112-D-13, de fecha 02 de febrero de 2015.

al señor Carlos Alberto Ramos Rodríguez; Alcalde Municipal de San Pedro Masahuat, departamento de La Paz, con una multa de \$448.20, por la inobservancia de un deber ético y por haber infringido una prohibición ética⁸⁸.

d) Caso contra Carmen Figueroa de García, funcionaria pública de la Procuraduría General de la República

Mediante aviso recibido el diecisiete de septiembre de dos mil trece, remitido al TEG por los miembros de la Comisión de Ética Gubernamental de la Procuraduría General de la República se conoció que la Licenciada Judith del Carmen Figueroa de García, estaría cobrando por diligenciar un caso la cantidad de \$230.00 y que además estaría cobrando alrededor de setecientos dólares por dar prioridad y atender con urgencia los trámites de certificación de partidas de nacimiento.

En consecuencia el TEG sancionó por medio de resolución final a la señora Judith del Carmen Figueroa de García, defensora pública especializada en niñez y adolescencia de la Procuraduría Auxiliar de San Salvador, con una multa de cuatro salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigentes al momento de la comisión de los hechos por la prohibición ética “solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer

⁸⁸ En el caso en comento, se inobservó el deber ético de “Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”, regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, y a la vez, con una multa por la misma cantidad por haber infringido la prohibición ética de “Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”, establecida en el artículo 6 letra f) de la LEG, lo que suma \$448.20. TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, Resolución con Referencia número: 79-A-13, de fecha 27 de enero de 2015.

tareas o trámites relativos a sus funciones” regulada en el artículo 6 letras a) de la LEG; lo cual equivale a un monto total de \$896.00⁸⁹.

e) Caso Othon Sigfrido Reyes - Byron Enrique Lazarrabal

Otro de los casos que generó en la población inquietud, ha sido el del diputado Othon Sigfrido Reyes, a quien el TEG, abrió investigación preliminar el tres de diciembre del año dos mil catorce, por “posible violación de un deber o prohibición ética” en la compra de tierras que la empresa TERREIN S.A. de C.V., hizo al IPSFA.

El TEG admitió por unanimidad la denuncia presentada por diputados del partido ARENA, la cual se basaba en el hecho de que Reyes es socio, junto a su asesor legislativo Byron Enrique Lazarrabal Arévalo, de la sociedad TERREIN S.A de C.V., que adquirió lotes al IPSFA a precios bajos en una zona exclusiva de Nuevo Cuscatlán, La libertad⁹⁰.

⁸⁹ "Con la prueba producida en el transcurso del procedimiento se estableció con certeza que la señora Judith del Carmen Figueroa de García desempeña el cargo de defensora pública especializada en niñez y adolescencia de la Procuraduría Auxiliar de San Salvador. Que la oficina de Atención al Cliente de la Procuraduría General de la República tramitó dos expedientes de quejas contra la señora Figueroa de García, la primera del 30 de octubre de dos mil once y la segunda del trece de diciembre de ese mismo año. Que efectivamente realizó las conductas que se le acusan específicamente la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental y, por tanto, resulta antagónica al desempeño ético de la función pública, la cual debe ejercerse con integridad, rectitud y honradez, anteponiendo el interés público sobre el particular en beneficio de la colectividad". TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, Resolución con referencia número 75-A-13, de fecha 09 de febrero de 2015.

⁹⁰ Sobre este caso, el Presidente del Tribunal de Ética Gubernamental, expresó: "contra el señor (Sigfrido) Reyes (la investigación) va a ser por la denuncia, contra el señor Bayron va a ser de oficio, así como también de oficio contra los personeros que tuvieron algo que ver", reiteró. Posada aclara que abrir una investigación preliminar no significa que ya haya una apertura de expediente sobre el caso. "Esta investigación preliminar es antes de decretar la apertura", dijo Posada, quien advierte que de sus resultados se decidirá "si hay o no apertura del procedimiento". El TEG solicitará en las próximas horas a Reyes, a Larrazábal Arévalo, a la empresa TERREIN S. A. de C. V. y al IPSFA información sobre la compra-venta de los inmuebles. LA PRENSA GRAFICA, *Tribunal de Ética abre investigación a Reyes por compra*

El TEG resolvió el veintidós de enero de dos mil quince, abrir una investigación tras la denuncia interpuesta y se le otorgó al diputado un plazo de 10 días a partir de la notificación de la resolución para que conteste las siguientes interrogantes: que si es accionista de Terrein; que si Larrazábal trabaja o laboró con él en la Asamblea, la fecha de su ingreso, el cargo que desempeñó, sus funciones, quién era su jefe, y quién autorizó su contratación. También, si es su socio en la empresa Terrein, y si utilizó su cargo de presidente de la Asamblea para adquirir los lotes junto a Larrazábal, entre otras situaciones, no así origen de los fondos que usó para adquirirlos⁹¹.

Se menciona además, en este apartado, el caso del expresidente Francisco Flores Pérez⁹², quien después de ocho meses sin ser ubicado y cuatro de pesar sobre él una orden de captura internacional, apareció en el Centro

de tierras, disponible en: www.laprensagrafica.com/2014/12/04/-tribunal-de-etica-abre-investigacion-a--por-comp-ra-de-tierras, sitio visitado el 20 de diciembre de 2014.

⁹¹ El TEG no tiene la facultad, a raíz de que fue la misma Asamblea la que por medio de una nueva ley, aprobada en 2012 dejó en manos de la Corte de Cuentas de la República (CCR), y de la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el salvaguardar el patrimonio del Estado. Posada lamenta estar impedido para hacerlo, "son fondos privados, él (Reyes) dice que son privados, tenemos que partir de la base que pueden ser privados, no sabemos si fue donación que recibió, no se sabe, además la ley no nos faculta", reflexionó Marcel Orestes Posada, Magistrado Presidente del TEG, al tiempo que lamentaba que en la antigua normativa de 2006 sí estaban facultados para poder proteger el patrimonio del Estado. ELSALVADOR.COM, *TEG no indagará de dónde sacó fondos Reyes para comprar lotes*, disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=9408195, Sitio visitado el 26 de enero de 2015.

⁹² Este caso inició cuando la Fiscalía investigaba la posible participación de Francisco Flores en el caso CEL-Enel, el resultado sería que no le hallaron pagos de la empresa italiana Enel, pero si una operación que tiene etiqueta de sospechosa: la embajada de Taiwán en El Salvador le entregó, en un banco de Estados Unidos, tres cheques por un monto de 10 millones de dólares. Luego la investigación da un giro total y el dieciocho de junio de dos mil trece, el Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, recibió de la Fiscalía salvadoreña una solicitud de información sobre el expresidente Flores, "sujeto de una investigación por corrupción política". El FinCEN informó que en su base de datos aparecía un Reporte de Operación Sospechosa (ROS) del International Bank of Miami por un monto de 10 millones de dólares (...) El valor de los cheques se dispuso que fueran depositados a una cuenta a un banco de Bahamas, el cual es un paraíso fiscal, se lee en uno de los documentos que la Fiscalía tiene sobre el caso. EL FARO, *Fiscalía informó a EUA que investiga a expresidente Flores por corrupción política*, disponible en: www.elfaro.net/es/201312/noticias/14145, sitio visitado el 27 de enero de 2015.

Judicial Isidro Menéndez de San Salvador. Hoy en día, el caso está siendo tramitado por el Juzgado Séptimo de Instrucción de San Salvador, cuyo Juez advirtió de una posible modificación en la calificación jurídica de los delitos imputados, actualmente se encuentra a la espera de la realización de la audiencia preliminar⁹³.

Si bien es cierto este caso, por ser constitutivo de delito se ha tramitado en el ámbito penal; se ha incluido en virtud que durante la semana ética de julio del año dos mil catorce, en una entrevista radial, el Magistrado Presidente del TEG, afirmo que: "sobre el caso de Francisco Flores no pueden hacer nada porque, primero antes que Flores saliera de la presidencia no existía la LEG, porque este tipo de leyes operan para hechos del futuro no se le puede dar efecto retroactivo a dicha ley y segundo porque aunque se hubiera podido hacer eso la acción ya hubiese prescrito porque esta es apenas de escasos cinco años⁹⁴".

⁹³ Los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito, imputados al expresidente Francisco Flores por la Fiscalía General, podrían ser modificados por el juez Séptimo de Instrucción, Miguel Ángel García, a un delito más grave: lavado de dinero y activos. El Juez García añade que quiere aclarar esta circunstancia durante el transcurso de la fase de instrucción, para que en la audiencia preliminar del mes de mayo se haga un adecuado análisis típico de la conducta del procesado, señala el juzgador. VERDAD DIGITAL, *Juez modificaría delitos de Francisco Flores a lavado de dinero*, disponible en: <http://www.verdaddigital.com/index.php/politica/2086-juez-7-de-instruccion-podria-modificar-delitos-de-flores-a-lavado-de-dinero-proceso>, visitado el 03 de marzo de 2015.

⁹⁴ 100.9 NOTICIAS, *Tribunal de Ética Gubernamental habla sobre caso de ex presidente Flores y Funes*, disponible en: <http://noticiaslachevere.com/?p=36863>, sitio visitado el 30 de enero de 2015.

CAPÍTULO II: POSTURAS DOCTRINARIAS QUE EXPONEN LA CORRUPCIÓN Y LA ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

El aumento en los últimos tiempos en los casos de corrupción por parte de los servidores públicos, ha propiciado que la corrupción sea usada en todas las esferas sociales, de tal forma que no resulta extraño que se hable de corrupción en un transporte colectivo, en un tema de conversación entre familia o en una cátedra universitaria; en virtud de su cotidianidad es que la corrupción es considerada un fenómeno global⁹⁵.

Dicha situación ha permitido que existan diversos trabajos a nivel doctrinario, en los cuales se exponen pensamientos, en lo concerniente a dicho fenómeno y además han surgido posturas que hacen exigible la necesidad de la actuación con ética por parte de los servidores públicos.

2.1 La corrupción en la función pública

La corrupción en la función pública, constituye en la actualidad un tema preocupante en la mayoría de países, en virtud de ser comunes las prácticas contrarias a los objetivos de la labor gubernamental por parte de algunos funcionarios públicos de diferentes niveles y jerarquías, lo que ha traído como una de sus principales consecuencias el deterioro de la imagen del poder público de las instituciones⁹⁶.

⁹⁵ "Durante mucho tiempo se consideró que la corrupción era propia de determinados países, no obstante, hoy en día diversos autores afirman que la corrupción es un fenómeno presente en todo el mundo; así lo confirman también los distintos informes realizados por instituciones como el Banco Mundial, y otros estudios a nivel general". KESSLER, Miguel, y otros, *Justicia y corrupción: estudio y análisis de hechos de corrupción investigados en la Justicia Federal de la capital federal*, 1ª Ed., Grupo Unidos por la Justicia, Argentina, 2006, p. 19.

⁹⁶ "Con ello se han diluido un sin fin de valores, principalmente la ética en la administración pública, pero también se ha perdido en gran medida la vocación de servicio y en algunos casos se han incumplido las responsabilidades de los servidores públicos". MARTÍNEZ, Luis Miguel,

Las personas naturales, que ejercen una labor gubernamental, están llamadas a "administrar", en razón que administrar implica poner en marcha el contenido de lo dispuesto en las leyes, es decir que se debe estar al "servicio de los intereses públicos"⁹⁷. En ese sentido, el cometimiento de actos de corrupción por parte de los funcionarios públicos, supone un "atentado grave a la misma esencia del servicio público"⁹⁸, esto se explica en base a que el funcionario público traiciona el sentido de la gestión de los intereses colectivos y actúa en contra del bien común, porque ya no existe una supremacía del interés general sino más bien la prevalencia del interés personal⁹⁹. En la sociedad occidental por ejemplo, en la cual los intereses públicos son distintos a los intereses privados, se ha dejado apuntado que "la corrupción es la más grave conducta antiética"¹⁰⁰.

2.1.1 Definiciones sobre corrupción

La corrupción en la actualidad, ha sido abordada desde diversas perspectivas y puntos de vista, existen autores que brindan su definición partiendo de la raíz etimológica, otros brindan una definición estrictamente legal o bien definiciones específicas y otros se limitan a exponer su raíz etimológica.

Así el autor José María Simonetti, expresa que dicho concepto procede de *corrumpere*, composición lingüística que se ha desarrollado a partir de la partícula cum y otra forma verbal latina: el verbo rumpo, rumpis, rumpere, rupsi, ruptum, que literalmente significa romper. En una traducción literal rígida

Controles y responsabilidades en el sector público, 1ª Ed., Plaza y Valdés editores, México, 2004, p. 91.

⁹⁷ RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, *La dimensión ética*, 1ª Ed., Editorial Dickinson, Madrid, 2001, p. 347.

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ El funcionario público debe actuar siempre en aras del interés de la colectividad.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

corrumpere debería significar: "romper con" o "romper en unión de " pero en realidad quiere decir "echar a perder, pudrir", situación que no es compartida por la doctrina mayoritaria¹⁰¹.

La Institución Transparencia Internacional, brinda una definición de corrupción en sentido amplio, expresando que: "corrupción es el abuso de poder en beneficio privado". La aparente simpleza que puede apreciarse debe entenderse a partir de la necesidad de buscar la máxima cobertura, con el afán de que se aplique a las diversas manifestaciones del fenómeno, así como la pretensión de que logre un alcance universal¹⁰².

En su informe del año 2002, el Banco Mundial aborda la corrupción desde un punto de vista económico¹⁰³, considera que la corrupción es una fuerza que perturba el buen funcionamiento de los mercados de tres maneras: como impuesto, como obstáculo de ingreso al mercado y como elemento que subvierte la legitimidad del Estado y debilita su capacidad de establecer las instituciones que respaldan a los mercados¹⁰⁴.

El economista Robert Klitgaard al brindar su definición sobre la corrupción, expone que existe corrupción "cuando una persona, ilícitamente pone sus intereses personales sobre los de las personas y los ideales que está

¹⁰¹ Simonetti difiere de lo establecido por Grondona, en vista de que este último considera que: "la expresión corrupción se origina de una raíz indoeuropea *reut* a la que atribuye el significado de arrebatar, de donde procedería según él su significación actual. SIMONETTI, José María. *El ocaso de la virtud*, 1ª Ed., Universidad de Quilmes, Buenos Aires, 1998, p. 48.

¹⁰² CARRILLO CORLETO, Roberto, *La Convención Interamericana Contra la Corrupción y su impacto en la administración pública de México y El Salvador*, tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública, Universidad Anáhuac, México, 2009, p. 15.

¹⁰³ INFORME SOBRE DESARROLLO MUNDIAL (BANCO MUNDIAL). "Instituciones para los mercados", Ediciones Mundiprensa, Madrid, 2002, pp.105-106.

¹⁰⁴ Definiciones como esta son bastante aceptadas en aquellos ordenamientos en donde no existe un desarrollo jurídico complejo que permita categorizar adecuadamente todas las conductas corruptas. VILLORIA MENDIETA, *Óp. Cit.* p. 25.

comprometido a servir¹⁰⁵". El autor Heindenheimer ofrece la definición de Van Klaveren expresando que "una autoridad corrupta ve su cargo como un negocio cuyo ingreso intentará maximizar¹⁰⁶".

Por su parte, el profesor Garzón Valdés, al realizar un análisis sobre la corrupción, prescinde totalmente de la perspectiva de la modernización¹⁰⁷ y en un principio de la perspectiva de la moralidad¹⁰⁸, y brinda la siguiente definición "la corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con objeto de obtener un beneficio personal extra posicional de la persona que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio de otorgamientos de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado¹⁰⁹".

¹⁰⁵ KLITGAARD. *Controlando la corrupción, una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*, 2ª Ed., Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994, p. 11, Citado por KESSLER, Miguel y otros, *Justicia y Corrupción: estudio y análisis de hechos de corrupción investigados en la Justicia Federal de la Capital Federal*, 1ª Ed., Grupo editor Unidos por la Justicia, Argentina, 2006, p. 19.

¹⁰⁶ HEIDENHEIMER, Arnold J. y otros. *Political Corruption*, 1989, p. 9. Citado por CRUZ, José Miguel, *La percepción sobre la corrupción en las Instituciones de El Salvador (los ciudadanos hablan sobre la corrupción)*, 1ª Ed., publicaciones IUDOP-USAID, Ediciones UCA, El Salvador, 2004, p. 11.

¹⁰⁷ "La perspectiva de la modernización, hace referencia a que la corrupción sería un fenómeno propio de regímenes políticos no evolucionados. Esta perspectiva es explicada en los términos siguientes: en una determinada sociedad política cuanto mayor sea el grado de desarrollo o de modernización, tanto menor habrá de ser el grado de corrupción; estudiosos como Max Weber sostenían la tesis según la cual el dominio universal de la absoluta inescrupulosidad en la búsqueda de intereses egoístas para hacer dinero ha sido precisamente un rasgo muy específico de aquellos países cuyo desarrollo capitalista burgués ha permanecido 'rezagado', de acuerdo con las pautas del desarrollo occidental y solo medio siglo más tarde Colin Leys, expresaría que la corrupción no sería un rasgo específico de los países en desarrollo, pero en ellos existiría una mayor probabilidad de que se produjesen actos o actividades corruptas". GARZÓN VALDÉS, Ernesto. *Acerca del concepto de corrupción*, en AA.VV., *Poder, Derecho y corrupción*, 1ª Ed., Editorial siglo XXI, Buenos Aires, 2003 p. 19.

¹⁰⁸ "Esta tiende a considerar que todos los casos de corrupción son moralmente reprochables; por ello, la crítica que el profesor Garzón Valdés realiza sobre esta tesis es que la perspectiva de la moralidad impide ver la diferencia que puede existir entre la violación de un sistema normativo positivo y la del sistema de una moral con pretensiones de universalidad". *Ibíd.* p. 20.

¹⁰⁹ "Dado que en el caso del soborno a lo que se aspira es a influir en el comportamiento del sobornado, es decir, a que la expectativa de un beneficio sólo obtenible a través del acto o la

2.1.2 Definición de corrupción pública

A partir del anterior acercamiento general al concepto de corrupción, y al exponer el mismo desde diversas perspectivas, es dable brindar énfasis, a aquellas definiciones vinculadas al abuso de cargo público o al incumplimiento de normas jurídicas por parte de los responsables públicos.

La investigadora María Estela Ayllón define la corrupción como: "la actividad ilegal por medio de la cual un agente corruptor y un agente corrupto intercambian recíprocamente una serie de bienes y derechos de los cuales no son propietarios, sino en el caso del funcionario público: únicamente depositarios¹¹⁰."

Por su parte, Bruno Ariel Rezzoagli realiza un valioso aporte sobre la corrupción vinculada a la función pública y la define en los términos siguientes: "es un uso desviado de los poderes públicos por parte del funcionario o actividad para una finalidad distinta a la legítima, con el objetivo de obtener una ventaja personal normalmente de carácter patrimonial¹¹¹".

El autor, Perfecto Andrés Ibáñez, define este fenómeno como aquellas formas de actividad ilegal mediante las cuales sujetos que gestionan espacios de poder político y cuentan con capacidad de emitir decisiones de relevancia (...) prevaleciéndose de esa posición, se apropian de una parte del beneficio

actividad corrupto (a) sea lo que motive su decisión o algún interés en particular, como el hecho de beneficiar a un miembro de su grupo familiar, el éxito de esta influencia depende de cuál sea la motivación real del comportamiento del sobornado. Pudiera ser el caso, por ejemplo que el sobornado hubiera actuado de la misma manera como actuó aun en el caso en que no se le hubieran otorgado estos beneficios extra posicionales". *Ibíd.* pp. 30-31.

¹¹⁰ AYLLÓN, María Estela, *Factores institucionales, políticos económicos y sociales de la corrupción en México*, 1ª Ed., Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac, México, 2005, p. 45.

¹¹¹ REZZOAGLI, Bruno Ariel, *Corrupción y contratos públicos*, 1ª Ed., volumen 1, Editorial ratio legis, librería jurídica, España, 2005, p. 56.

correspondiente a quienes por su mediación contratan con la administración pública, los que, con ese costo como sobreprecio, obtiene a su vez un trato privilegiado¹¹².

Y finalmente, la académica Victoria Haro expresa que la corrupción es el abuso de una función pública para obtener beneficios personales, donde el sistema jurídico proporciona el criterio para calificar una conducta como abusiva en relación con el poder público y por lo tanto corrupta¹¹³.

Sobre lo antes expuesto, se ha considerado adoptar una definición partiendo de dos puntos de vista, primero, la definición que brinda Transparencia Internacional, es decir "la corrupción es el abuso de poder en beneficio privado", y esto básicamente porque la ley objeto de estudio, es decir la Ley de Ética Gubernamental, adopta en un primer momento dicha definición y porque la sencillez de dicha definición y su generalidad permite fácilmente aplicarla al ámbito de la función pública¹¹⁴.

Ahora bien, se ha considerado adoptar esta definición pero suprimiendo el término "privado" y se incluirá en su lugar la palabra "personal o a favor de un tercero" y en segundo lugar, se utilizará también la definición de Garzón Valdés, únicamente en la oración siguiente: "a cambio de otorgamiento de beneficios". La definición resultante utilizando ambas posturas quedaría formulada en los siguientes términos: "la corrupción es el abuso de poder en beneficio personal o a favor de un tercero a cambio de otorgamiento de

¹¹² IBÁÑEZ, Perfecto Andrés, "análisis económico del diseño de mecanismos de sanción: necesidad de posibilidades y límites de la respuesta judicial", en AA.VV., *Poder, derecho y corrupción*, 1ª Ed., Editorial siglo XXI, Buenos Aires, 2003, p. 185.

¹¹³ *Ibíd.* p. 289.

¹¹⁴ Aunque pueda parecer muy superflua o común esta definición es muy importante ya que partimos de un concepto básico, pretendiendo con ello generar una mayor comprensión dentro de la población en general.

beneficios" y si este abuso es cometido por funcionario público, se estará en presencia de corrupción pública.

2.1.3 Clasificación de la Corrupción

Al realizar un estudio sobre la corrupción, se vuelve necesario desmontar el mito existente que considera que la corrupción es general¹¹⁵, para ello, diversos autores han establecido criterios que han sido tomados en consideración para clasificar este fenómeno, por ejemplo; la causa que origina la corrupción, el ente donde se produce la misma, el ámbito social y otros constituyendo así criterios de clasificación.

En ese sentido, y haciendo referencia a criterios de la doctrina mayoritaria, se establecen las siguientes clasificaciones: si existe consumación del hecho corrupto, ya sea este positivo o negativo la corrupción será denominada "consumada"; si solo se intentó realizar un acto de corrupción y no se logró, o por lo menos el beneficio no fue el esperado, se está en presencia de la corrupción tentada.

Según el destinatario del beneficio, la corrupción será directa o indirecta, directa cuando el sujeto que la procura y a quien se le propone, reciben el beneficio esperado e indirecta, cuando el beneficiario es una persona distinta a quien la procura, o diferente de la persona a quien se le propone¹¹⁶; según haya o no mediado ofrecimiento, puede ser oficiosa o inducida, la corrupción

¹¹⁵ Existen diversos tipos de corrupción, dependiendo a criterios ya establecidos por los doctrinarios. SALTOS GALARZA, Napoleón, *Ética y corrupción: estudio de casos, informe final del proyecto ética y corrupción*, 1ª Ed., ediciones proyecto responsabilidad/anticorrupción en las Américas, Ecuador, 1999, p. 43.

¹¹⁶ PINEDA ARGUETA, Hugo Dagoberto, "Aún es tiempo de frenar la corrupción", *Conferencia de Acercamiento Cristiano de Abogado de El Salvador*, San Salvador, El Salvador, 22 de julio de 2006, p. 6.

será oficiosa cuando el servidor público se esmera por lograr el beneficio ilícito y será inducida, cuando hay una persona que gestiona la realización de la conducta inadecuada, independientemente de quien sea el destinatario.

Según el resultado del beneficio: podrá ser negativa, cuando lo que se gestiona es un no hacer, ya sea en perjuicio de otra persona o bien en beneficio del interesado y será corrupción positiva, cuando involucra un hacer, en perjuicio o en beneficio, según sea el ánimo del corruptor o del corrupto¹¹⁷.

Según el ámbito de ejecución es pública, privada, o mixta. La corrupción pública cuando se da en la llamada administración pública, ya sea nacional, municipal e institucional¹¹⁸, corrupción privada, cuando no interviene ningún servidor público, o no involucra recursos públicos¹¹⁹; se da estrictamente en el sector particular o empresarial. Y mixta, cuando es una combinación de ambas, intervienen servidores públicos y particulares, o están de por medio fondos del erario público y de los particulares.

La corrupción también puede ser legal e ilegal. La primera es aquella que es cometida en completa impunidad, pues goza de la protección del Estado y de sus instituciones, puesto que no quebranta ningún tipo de norma jurídica. En

¹¹⁷ *Ibíd.*

¹¹⁸ La corrupción denominada "administrativa" es la resultante de pagos privados a funcionarios públicos para distorsionar la forma en que se aplican las reglas y políticas en el funcionamiento de un Estado; en los órganos del Estado; esta corrupción puede tomar muchas formas, incluyendo soborno, tráfico de influencias, fraude malversación de fondos, patrocinio, uso de información privilegiada y otros. SANDOVAL ERÉNDIRA, Irma. *Corrupción y transparencia, debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*, 1ª Ed., editorial siglo xxi, México, 2009, p.147.

¹¹⁹ "La corrupción privada violenta las normas y valores del sistema, especialmente las reglas del juego económico, para obtener ventajas frente a otros actores con los cuales compiten en el mercado. Esta modalidad de corrupción, involucra los intereses de grupos económicos o de presión, que establecen relaciones de intercambio corrupto con los agentes públicos y las élites políticas; aunque puede desarrollarse estrictamente entre agentes privados". SALTOS GALARZA, Napoleón, *Op. Cit.* p. 44.

ese sentido un ejemplo sería una ley injusta, que se dicta para beneficiar a determinadas personas. La segunda, es la que si infringe una norma, y por tanto quien la realiza, se expone a las sanciones que estas dispongan¹²⁰.

2.1.4 Causas generadoras de corrupción

Son diversos los autores que han realizado un análisis sobre las causas de la corrupción, hay algunos que consideran que todo gira en torno a las oportunidades de participar en actos corruptos, en donde las personas se ven influenciadas a través de factores internos y externos, para otros existen causas generales y otras específicas, como es el caso del académico Francisco Laporta¹²¹.

Por su parte Rodríguez Arana, expresa que la corrupción es desencadenada por factores diversos, entre los que se pueden apuntar, el relajamiento de los principios morales de la sociedad, lo que genera una proliferación del mal ejemplo¹²², esta se trata de una causa vinculada a la propia condición humana, la falta de altruismo o bien el altruismo limitado de los seres humanos que tienden en cualquier circunstancia al egoísmo y al propio beneficio¹²³.

El autor Jesús González Pérez en concordancia con Manuel F. Jiménez, establecen que la corrupción de hoy no es sino una de las manifestaciones de la degradación de los valores morales¹²⁴.

¹²⁰ PINEDA ARGUETA, Hugo Dagoberto, *Óp. Cit.* p. 7.

¹²¹ Para este doctrinario, la corrupción obedece a: causas generales, causas específicas y una causa última de la corrupción.

¹²² RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. *La dimensión ética*, 1ª Ed., Editorial Dickinson, Madrid, 2001, p. 374.

¹²³ CORTINA, Adela y otros, *Corrupción y ética*, volumen 9, 1ª Ed., cuadernos de Teología Deusto, Universidad de Deusto, Bilbao, 1996, p. 22.

¹²⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas*, 1ª Ed., Editorial Aranzadi, España, 2006, p.25.

Otro aspecto que casi por unanimidad, se considera una causa principal que genera corrupción es, "el deseo de riqueza y dinero"¹²⁵. La actitud ante los bienes materiales, es un factor para determinar si una sociedad será sana o corrupta, en virtud que tener o no tener dinero marca la más fundamental diferencia entre los hombres. En la actualidad todo es medido en términos económicos y se ha ido diluyendo la importancia de los valores de la persona y su aspiración para realizarse como tal en un mundo de paz.

Otra causa que ha generado corrupción es el crecimiento de la discrecionalidad administrativa, en virtud que existe deficiencia sistémica que se ve agravada por normas y reglamentaciones mal definidos, continuamente cambiantes y mal difundidos¹²⁶.

En el sistema burocrático se han identificado una serie de barreras que dificultan el cumplimiento ético en las organizaciones públicas, es decir, es muy difícil definir una zona de actividad en la que exista suficiente discrecionalidad para las decisiones éticas, ahora bien, el secreto se encuentra en cómo usar este poder discrecional al servicio del interés general, y en aras del bien común, esto es posible lograrlo a través de la integridad personal¹²⁷.

Las leyes pueden generar corrupción, cuando los principios de la ética en el gobierno están poco desarrollados¹²⁸, o bien si existen pero las instituciones encargadas de velar por su aplicación están mal preparadas para esta compleja tarea; aunque la detección sea posible, cuando la corrupción es sistémica es probable que las sanciones sean leves: resulta difícil castigar

¹²⁵ RODRIGUEZ ARANA, Jaime, *Óp. Cit.* p. 375.

¹²⁶ GRAY, Cheryl W. y otros, "Corrupción y desarrollo", en *Finanzas y Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, Washington, Marzo, 1998, p. 9.

¹²⁷ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *Óp. Cit.* p. 377.

¹²⁸Por ejemplo: cuando una ley beneficie a determinada persona o grupo de poder.

severamente a una persona cuando tantas otras (con frecuencia, aun los encargados de hacer cumplir la ley) probablemente tampoco estén libres de culpa¹²⁹.

Aunado a lo anterior, Laporta, determina la existencia de una causa última de la corrupción, exponiéndola en los términos siguientes: "la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y esta es la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo¹³⁰".

En todo caso ese sistema o ese antídoto tendrán mucha más fuerza si son internos al individuo (educación, convicciones y otros) que si son meramente externos¹³¹.

2.1.5 Consecuencias de la corrupción

La corrupción trae consigo diversas consecuencias, las cuales pueden variar según la clasificación o modalidad adoptada. Para algunos especialistas la corrupción puede traer consigo aspectos positivos, enfoque con el cual se está

¹²⁹ GRAY, Cheryl W. y otros, *Óp. Cit.*, p. 10.

¹³⁰ LAPORTA, Francisco J. y otros, *Óp. Cit.*, p. 25.

¹³¹ "La causa última de la corrupción, es aplicable si entendemos a los individuos como agentes morales racionales, con capacidad de ejercicio de su autonomía personal. Si un individuo incurre en prácticas corruptas, no es únicamente por la falta de competitividad en una economía de mercado, o bien que la organización burocrática sea radicalmente ineficiente o que los decisores gocen de amplios márgenes de discrecionalidad. Si se realizan acciones corruptas es porque, finalmente, un individuo decide realizar una conducta deshonestas con pleno conocimiento de sus consecuencias. No sobra decirlo cuantas veces sea necesario: no se nace corrupto, se elige ser corrupto". VÁSQUEZ, Rodolfo. *Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos*, Instituto de Investigaciones, 1ª Ed., UNAM, México, 2007, p. 221.

en total desacuerdo, en virtud que para la gran mayoría de los autores la corrupción es nociva para la sociedad, y sus costos económicos, financieros, políticos y sociales representan enormes pérdidas para la misma, por lo que merece ser perseguida y reprimida¹³². En ese sentido, se expondrán algunas de las consecuencias que genera este fenómeno.

Sobre las consecuencias económicas, Klitgaard, expone que los países en desarrollo suelen pagar del veinte al cien por ciento más del precio que pagarían bajo condiciones no corruptas en materia de adquisiciones¹³³. Las consecuencias económicas de la corrupción son de difícil evaluación debido a la existencia de la cifra negra, no obstante, existen en algunos países diversos datos sobre las pérdidas ocasionadas a la economía por este fenómeno¹³⁴.

La corrupción también afecta negativamente al sistema político de las sociedades. Al proveer servicios públicos de menor calidad, y al hacer el cobro de sobornos una actividad común, las instituciones del Estado pierden credibilidad y el respeto de la ciudadanía. Además la malversación de fondos públicos por altos funcionarios afecta la confianza en el gobierno y las autoridades políticas¹³⁵.

¹³² "Hay quienes piensan que la corrupción es positiva por sus efectos modernizadores y de dinamización de la sociedad, y la burocracia. Los sostenedores de esta tesis afirman que la corrupción permite la formación y consolidación de nuevos capitales". ALCARAZ RAMOS, Manuel, *El estado de derecho frente a la corrupción urbanística*, 1ª Ed., ediciones La ley, Madrid, p. 202.

¹³³ RICO, José María, *Óp. Cit.* p. 36.

¹³⁴ "Al bajar la calidad de la infraestructura y los servicios públicos, al ser la causa de que las personas de talento se dediquen a buscar rentas más que a participar en actividades productivas y porque, al comportarse el servidor público como un monopolista que maximiza su renta, se producen decisiones que distorsionan la composición del gasto público, influyendo así de manera negativa en la economía de cada país, la corrupción destruye en poco tiempo los mercados". GAMERO, Julio H, "Causas y consecuencias de la corrupción: una perspectiva económica", en *Revista Probidad*, edición diecisiete, diciembre, Perú, 2001, disponible en: <http://www.revistaprobidad.info/017/005.html>, sitio visitado el 09 de octubre de 2014.

¹³⁵ En cuanto a los costos políticos, la corrupción pone en tela de juicio la credibilidad y legitimidad del sistema político y económico, contribuye a un deterioro institucional y a la

En el plano social, este tipo de conductas puede representar un grave peligro para la vida, la salud y el bienestar de la población cuando afectan, por ejemplo, a la salubridad de los productos alimenticios, a la higiene en los establecimientos públicos, a la protección en caso de incendio, a la seguridad industrial y en la construcción, o a la venta de productos farmacéuticos de calidad peligrosa o dudosa¹³⁶.

El economista, Klitgaard presenta un excelente resumen de los efectos negativos de la corrupción: estableciendo en primer lugar lo relativo a la eficiencia (puesto que dilapida recursos y riquezas, crea "males públicos" y distorsiona las políticas públicas).

Menciona además que una de las consecuencias es la distribución de riquezas (ya que las 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 público hacia actividades socialmente improductivas y de enriquecimiento personal, crea riesgos, induce medidas preventivas improductivas y aleja las inversiones de las áreas con alta corrupción) y el sistema político (dado que crea inestabilidad del régimen y engendra resentimiento popular)¹³⁷.

2.1.6 Tipología de la corrupción

La forma más conocida de corrupción ocurre entre una persona o empresa privada y un funcionario público, el tipo más simple de corrupción identificada

desestabilización de dicho sistema, pues genera un grado de desconfianza hacia las instituciones. CRUZ, José Miguel y otros, *Cultura política de la democracia en Honduras, 2006*, 1ª Ed., USAID, UCA-IUDOP, El Salvador, 2007, p. 73.

¹³⁶ RICO, José María, *Óp. Cit.* p. 37.

¹³⁷ KLITGAARD, Robert, *Óp. Cit.* p. 56.

por la población es el soborno personal¹³⁸. Transparencia Internacional realizó un estudio en el año de 1995 en el que se identificaron las áreas de gobierno más vulnerables a la corrupción y estableció una tipología básica de actos corruptos.

Así se pudo establecer que ocurrían casos de: abuso de funciones, cuando los funcionarios venden sus poderes discrecionales al mejor “postor”; los funcionarios asignan los recursos y servicios de acuerdo a las ofertas recibidas; los viáticos injustificados al realizar los funcionarios viajes dentro y fuera del país; comisiones y obsequios ilegales, los funcionarios cobran un porcentaje sobre los contratos del gobierno para adjudicarlos al mejor postor, los funcionarios reciben atenciones especiales por parte de las personas interesadas en ser las adjudicatarias de contratos gubernamentales¹³⁹.

Además, Transparencia Internacional incluye las contribuciones ilegales, las cuales están básicamente dirigida a las conductas que tienen los funcionarios exigiendo contribuciones a cambio de facilitar la marcha de los trámites; la evasión o Fraude, que puede suceder cuando en muchos países los contribuyentes pagan a los funcionarios para que estos alteren sus

¹³⁸ "La forma más simple de corrupción que se conoce es el soborno personal, explicado de la siguiente manera: alguien quiere un servicio al que no tiene derecho o si lo tiene quiere que se lo presten más pronto de lo normal, y ofrece un soborno. El servicio prestado al corruptor es relativamente sencillo y las ganancias materiales son más bien reducidas: poner un sello o suministrar una autorización prescindiendo del procedimiento habitual". VAN DUYNE, Petrus. "La Corrupción en los actos y las actitudes" en *Foro sobre el delito y la sociedad*, 2001, diciembre, vol.1, núm.2, p. 87.

¹³⁹ Y según Transparencia Internacional, las áreas más afectadas por la corrupción son: servicios públicos, licitaciones y adquisiciones públicas, recaudación de ingresos públicos (impuestos, aduanas); nombramientos de funcionarios públicos y administración de gobiernos locales. Se encontraron muchas similitudes al momento identificar y clasificar la tipología. Además, un año antes del esfuerzo realizado por Transparencia Internacional, en Bogotá, Colombia, se realizó un informe sobre corrupción, estableciendo tipos básicos de corrupción tales como: Faltas contra la moralidad y la eficiencia pública, indebido ejercicio de las funciones públicas, faltas contra la dignidad y el decoro al cargo y faltas contra la administración de justicia. LOZANO Juan y otros, *Óp. Cit.* pp. 40-41.

declaraciones de impuestos; y finalmente el nepotismo, que sucede cuando los funcionarios reparten cargos, prebendas y comisiones entre sus parientes y amigos cercanos. Los funcionarios contratan ellos mismos o con sus allegados, a través de empresas ficticias "socios" o "asesores."

Además, de esta tipología, existen autores que incluyen una doble dimensión de la corrupción, en virtud de considerar que esta no se produce con el mismo impacto, o bien no se desarrolla de la misma manera de un país a otro; por tal razón se ha realizado un esfuerzo por establecer la diferencia entre la corrupción que se da en determinados países y que si es sancionada, y aquel fenómeno de corrupción que no es ni detectado ni sancionado.

En ese sentido, existen países que debido a diversos factores ya sea culturales o bien por deficiencias en la administración, no sancionan las prácticas corruptas, generando así índices alarmantes de corrupción. Surge entonces, el término hiper corrupción¹⁴⁰, referido a aquellas situaciones en las que comparecen "sistemas" altamente corruptos y se debe entonces distinguirlos así de acciones individuales relativamente localizables.

En el caso de la hiper corrupción, estos sistemas de acción se insertarían en una cultura general permisiva de la violación a las normas, en la que el soborno y la extorsión resultarían mecanismos generalizados en todos los niveles y se distinguirían así de aquellos casos en los que la corrupción es marginal, en otras palabras, la corrupción normal o bien corrupción marginal, será aquella

¹⁴⁰ "Dicha denominación surge, debido a que a menudo en el vocabulario de las ciencias sociales, en el lenguaje académico y en el debate intelectual en general, se echa mano de prefijos significativos para dar cuenta de los cambios de época. El prefijo hiper, muy de moda actualmente, se habla de: hiperinflación, hiperpresidencialismos y para el caso de *hiper corrupción*". RABOTNIKOF, Nora, "Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentarios" en AA.VV., *Poder, Derecho y corrupción*, 1ª Ed., Editorial siglo XXI, Buenos Aires, 2003 p. 55.

que se da en países en los que se tiene una cultura general de respeto a las normas y los organismos de control actúan con eficacia, es decir detectan y castigan actos de corrupción, en contraposición se encuentra la hipercorrupción, presente en aquellas sociedades donde existe permisividad ante las vulneraciones de las reglas y además los organismos de control no cumplen su función, es muy común la existencia de sobornos para resolver los conflictos y no existen esfuerzos serios por controlar el problema¹⁴¹.

La importancia de conocer la hipercorrupción, radica en que ésta trata de algo más que un dato cuantificable, es decir que hay una dimensión cultural que a menudo comparece en la utilización del prefijo, y que evoca más allá de las dimensiones cuantificables, una erosión de la experiencia compartida.

2.2 La Ética pública

La ética pública, es una ética profesional, surge al compás de un conjunto de éticas como la ética empresarial, la bioética o la ética de la información, que tratan de recordar a los miembros de determinadas profesiones cuales son los fines de las mismas y los requisitos para alcanzarlos, ahora bien, previo a exponer lo concerniente a la ética pública es necesario realizar un análisis sobre la ética en su acepción general y su diferencia con el término "moral".

En su acepción general, la ética es la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad; es decir, la ética se ocupa de un objeto propio: el sector de la realidad humana que se ha denominado moral, constituido por un tipo peculiar de hechos o actos humanos¹⁴².

¹⁴¹ LOZANO Juan y otros *Óp. Cit.* p. 43.

¹⁴² "Es importante tomar en cuenta que, de la misma manera que, estando estrechamente vinculados, no se identifican los problemas teóricos morales con los problemas más prácticos,

La filósofa Adela Cortina, define a la ética como parte de la filosofía, que se dedica a la reflexión sobre la moral, por tal razón la ética es un tipo de saber que intenta construirse racionalmente utilizando para ello el rigor conceptual y los métodos de análisis y explicación propios de la Filosofía. Y si la Ética constituye la reflexión sobre las cuestiones morales, pretenderá desplegar los conceptos y los argumentos que permitan comprender la dimensión moral de la persona humana en cuanto tal dimensión moral, es decir sin reducirla a componentes de cualquier otro tipo. Una vez desplegados los conceptos y argumentos pertinentes se puede decir que la Ética habrá conseguido dar razón al fenómeno moral, dar cuenta racionalmente de la dimensión moral humana¹⁴³.

En cuanto a la distinción entre la ética y la moral, el autor Hans Kelsen, expone que además de las normas jurídicas, que regulan el comportamiento de los seres humanos y están orientadas al conocimiento y descripción de las normas sociales, existen otras normas sociales; a cuyas normas se han denominado "morales". En ese sentido, se designa a la disciplina orientada al conocimiento y descripción de las normas morales como "ética" y a la moral como el conjunto de criterios sociales, convencionales, sobre lo que está bien y está mal. Incluso aquellas normas morales que parecen afectar sólo a la vida privada de cada individuo, son un reflejo del sentir social interiorizado por cada persona¹⁴⁴.

tampoco pueden confundirse la ética y la moral. La ética no crea la moral. Aunque es cierto que toda moral afectiva supone ciertos principios, normas o reglas de conducta, no es la ética la que, en una comunidad dada, establece esos principios o normas. La ética es ciencia de una forma específica de conducta humana". SANCHEZ VASQUEZ, Adolfo, *Ética*, 1ª Ed., Editorial Crítica, Biblioteca de bolsillo, Barcelona, 2005, pp. 24-25.

¹⁴³ CORTINA, Adela y otros, *Ética*, 4ª Ed., Ediciones Akal, Madrid, 2008, p. 9.

¹⁴⁴ "El carácter social de la moral es a veces cuestionado señalando que, junto a las normas morales que estatuyen el comportamiento del hombre frente a otros hombre, también existen normas morales que prescriben la conducta del hombre con respecto de sí mismo, tal como la norma que prohíbe el suicidio, o las normas que obligan a la valentía o a la castidad. Pero también esas normas sólo aparecen en la conciencia de los hombres que viven en sociedad. La conducta de los hombres que ellas determinan, se relaciona quizá inmediatamente con

Ahora bien, en su raíz etimológica, los términos "ética y moral" obedecen a una misma idea, así, la palabra "ética", se remite al vocablo griego *ethos*, que significa fundamentalmente "lugar donde se habita" (morada) y también "modo de ser" o "carácter". Un tipo de ser llamada ética tendría entonces por objeto el carácter, el modo de ser desde el que los hombres enfrentan la vida, pero no el temperamento con el que se nace, sino el modo de ser del que cada cual se va apropiando a lo largo de su existencia¹⁴⁵ y ciertamente moral procede del latín *mos* o *mores*, que significa "costumbre" o "costumbres", en el sentido de conjunto de normas o reglas adquiridas por hábito. La moral tiene que ver así con el comportamiento adquirido, o modo de ser conquistado por el hombre¹⁴⁶.

La utilización de los conceptos de ética y moral están sujetos a diversos convencionalismos y al hecho de que cada autor, época o corriente filosófica los utilizan de diversas maneras¹⁴⁷. Es dable expresar, por tanto, que desde un punto de vista etimológico e incluso atendiendo al significado que se les da

ellos mismos; en forma mediata, en cambio, se refieren a los restantes miembros de la comunidad. Puesto que sólo en razón de los efectos que esos comportamientos tienen sobre la comunidad, se convierten, en la conciencia del miembro comunitario, en una norma moral. También las llamadas obligaciones del hombre consigo mismo son obligaciones sociales. Carecerían de sentido para el individuo que viviera aislado". KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho*, 11ª Ed., Editorial Porrúa, México 2000, p. 72.

¹⁴⁵ "El *ethos* es carácter impreso en el alma por hábito, y de nuevo, a través de los hábitos, fuente de actos. El *ethos* será esa segunda naturaleza que solo los hombres podemos adquirir a partir de la primera, recibida sin responsabilidad de nuestra parte, y a su vez 'el suelo firme, el fundamento de la praxis', la raíz de que brotan todos los actos humanos". CORTINA, Adela, *Ética aplicada y democracia radical*, 5ª Ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2008, pp. 162-163.

¹⁴⁶ El significado etimológico de la moral y de la ética, no refleja el significado actual de dichos términos, pero si hacen que sea posible determinar el terreno específicamente humano en el que se hace posible y se funda el comportamiento moral: "lo humano como lo adquirido o conquistado por el hombre sobre lo que hay en él de pura naturaleza. El comportamiento moral solo lo es del hombre en cuanto que sobre su propia naturaleza crea esta segunda naturaleza, de la que forma parte su actividad moral". SANCHEZ VASQUEZ, Adolfo, *Óp. Cit.* p. 27.

¹⁴⁷ FLORES, Vicente, *La teoría pura del derecho de Hans Kelsen y las constituciones*, disponible en http://www.larazon.com/index.php?url=/suplementos/la_gacetajuridica/teoria-derecho-Hans-Kelsen-onstituciones-gaceta_0_2072792811.html, visitado el día 04 de noviembre de 2014.

en el lenguaje ordinario a expresiones como “valores morales”, “valores éticos”, “normas morales”, “normas éticas”, los vocablos “ética” y “moral” son prácticamente idénticos.

Sin embargo, la historia de los saberes que se ocupan de la forja del carácter en sus diversas modalidades ha ido haciendo necesaria la distinción entre, al menos dos niveles de reflexión y lenguaje: el nivel de la vida cotidiana, en que los hombres viven desde antiguo con referentes morales, y el nivel de la filosofía moral, que reflexiona sobre la moral vivida en la vida cotidiana¹⁴⁸. En ese sentido, la manera más simple y didáctica de distinguir entre ética y moral es expresar que la ética es la teoría y la moral la puesta en práctica.

Sobre las posturas antes expuestas, a juicio del grupo investigador, se considera a la Ética como parte de la Filosofía, retomando la idea de la filósofa Adela Cortina, la ética será entonces, la "filosofía moral", que tendrá por objeto de reflexión las cuestiones morales, de manera que antes que contradecirse, Ética y Moral se complementan (esto claro, desde un punto de vista teórico.)

2.2.1 La ética en la función pública: aproximaciones teóricas

Expuestas las definiciones sobre "ética" y "moral", es oportuno analizar el tema relativo a la "ética pública". La ética pública, hace referencia a la ética que debe utilizarse en los asuntos de gobierno, en otras palabras, la ética pública será la puesta en práctica del comportamiento moral de los funcionarios

¹⁴⁸ "Sin duda alguna hay una estrechísima conexión entre ambos niveles reflexivos, porque en definitiva el filósofo no puede sino meditar sobre lo concerniente a la moral vivida y porque de algún modo sus reflexiones pueden influir de nuevo en el quehacer moral cotidiano, pero la distinción entre moral y filosofía moral se hace necesaria, a pesar de todo, porque la moral forma parte del vivir de los hombres en sociedad, sean o no expertos en filosofía moral, mientras que esta última requiere un aprendizaje y un lenguaje especializados". CORTINA, Adela, *Óp. Cit.* p.164.

públicos, aquellos que ejercen la función pública, es decir personas que ocupan un cargo o empleo público¹⁴⁹.

Al tomar en cuenta que la ética pública es la reflexión de los comportamientos morales de los funcionarios públicos, se vuelve imprescindible, definir que se entenderá por los términos "función," "función pública" y "funcionario público".

Así, la función es definida como tarea que corresponde realizar a una institución o entidad o a sus órganos o personas¹⁵⁰; además de acuerdo al autor María-Díez en su origen etimológico la palabra función deriva de la voz latina *functio*, y pertenece a la misma raíz del verbo *fungor-fungi*, que quiere decir cumplir, ejecutar, desempeñar, de ahí que función sea cumplimiento, ejecución, desempeño.¹⁵¹

La función es, entonces, un concepto evidentemente dinámico que lleva la idea de vida, de movimiento, de actividad. Por tal razón se puede decir que función es toda actividad ejercida por un órgano para la realización de un determinado fin. En este sentido, se hace referencia al rol que de manera coherente y armónica desempeñan los órganos y las entidades del Estado que han sido creados para satisfacer las necesidades de la colectividad. Así, la función pública se refiere específicamente a las funciones que cumplen los diferentes sectores de la administración pública¹⁵².

¹⁴⁹ TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, resolución con referencia número 19-TEG-2007, de fecha 13 de octubre de 2008.

¹⁵⁰ OROPEZA LÓPEZ, Alejandro, *La evaluación de la función pública en México*, 1ª Ed., Plaza y Valdés editores, México, 2005, p. 36.

¹⁵¹ MARÍA DIEZ, Manuel, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo II, 2ª Ed., Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1980, p. 75.

¹⁵² "Desde las normas que regulan las relaciones entre los servidores y las servidoras públicos y el Estado, se puede utilizar la propuesta del profesor Diego Younes, quien precisa que "en sentido lato, se puede identificar como la función administrativa del Estado, concepto fundamental en el Derecho Administrativo. En sentido estricto, es el conjunto de normas,

Como la idea de función implica una actividad que está referida a los órganos del Estado, la función es pública o estatal y en tal razón se reconocen tres funciones: la administrativa, la legislativa y la judicial, que son las que ejercen los respectivos órganos administrativos¹⁵³.

De manera peculiar, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, del año 2003, define la función pública como "el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada"¹⁵⁴.

Por otro lado, el término "funcionario público", es uno de los más imprecisos que se manejan en la doctrina jurídico-administrativa, debido, en parte a la discrepancia entre el sentido coloquial y el técnico y a la diversidad de criterios con que se emplea esta locución en derecho positivo¹⁵⁵.

En El Salvador, la Sala de lo Constitucional en variadas resoluciones, ha expuesto lo concerniente a la noción de funcionario público, en los términos siguientes: "nuestro sistema de organización administrativa se encuentra

instituciones y técnicas encaminadas a administrar el personal o el recurso humano en el Estado. Desde el énfasis de las personas, y el sentir del profesor Ramón Parada, la función pública designa tanto el conjunto de personas a disposición del Estado, que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, (funciones y servicios de la cosa pública, como bien se denominó en un principio) y además lo relativo al régimen jurídico a que están sometidos y la organización que les encuadra". PUENTES GONZÁLES, Germán, 1ª Ed., *La carrera administrativa en el marco de la función pública*, editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2009, p. 32.

¹⁵³ MARÍA DIEZ, Manuel, *Óp. Cit.* p. 76.

¹⁵⁴ "Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos". Art. 2 de CIPP.

¹⁵⁵ MARÍA DIEZ, Manuel, *Óp. Cit.* p. 78.

amparado en la teoría del órgano institución-persona y que, en cuanto a esta última concepción de órgano-persona, se entenderá representado por la persona física que realiza la función o cumple la actividad administrativa (...).

Además, sobre la competencia de los funcionarios públicos, ha dejado establecido lo siguiente: "la facultad de actuar de los órganos sobre determinadas materias constituye su competencia orgánica y ésta es ejercida por agentes públicos denominados funcionarios, quienes al ser regularmente investidos como tales, producen actos estatales legítimos si actúan dentro de los poderes jurídicos que les han conferido las leyes. En sentido amplio, funcionario público es aquel que desempeña funciones públicas mediante las cuales el Estado realiza sus funciones¹⁵⁶".

Ahora bien, en lo relativo a la diferencia entre los términos "empleado público" y "funcionario público", la doctrina mayoritaria ha establecido que se entiende como funcionarios a aquellos que tienen derecho de mando, de iniciativa y de decisión y que ocupan en consecuencia los grados más elevados de la jerarquía; y por empleados aquellos que atienden a la preparación y ejecución de las decisiones emanadas de una autoridad superior y que por ello se encuentran en los grados más bajos de la escala jerárquica¹⁵⁷.

En ese sentido, al hacer referencia a la ética pública, se hace referencia al sentido de responsabilidad que debe presidir el ánimo de los funcionarios, en tanto que son servidores de los intereses generales¹⁵⁸. De ahí que en los

¹⁵⁶ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia número 26-2008, de fecha 25 de junio de 2009.

¹⁵⁷ MARÍA DIEZ, Manuel, *Óp. Cit.* p. 78.

¹⁵⁸ Por tanto la ética profesional de los servidores públicos, y de quienes desempeñan funciones públicas en general, no puede entenderse sino por relación a los principios de imparcialidad, eficacia, respeto al ordenamiento y realización efectiva de los derechos fundamentales. En ese sentido, se hace referencia a la exigencia, formulada bajo muy diversos

últimos años revista vital importancia el tema de la ética pública, hasta el punto de considerársele elemento indispensable dentro de la Administración Pública, debido a que constituye un instrumento de la modernización administrativa, pues se mueve en la frontera con la Ley y el Derecho, ya que hace referencia a valores objetivos que trascienden a la persona y que describen el comportamiento de los individuos¹⁵⁹.

2.2.2 Ética pública en los ámbitos administrativo, legislativo y jurisdiccional

Las diversas investigaciones demuestran que dentro de la corrupción en el sector público se pueden apreciar diversas modalidades, entre ellas: la corrupción administrativa, la corrupción legislativa y finalmente la corrupción judicial. En respuesta a dichos fenómenos es que la ética pública apuesta a la existencia de una ética pública en el ámbito de la administración pública, en el ámbito legislativo y finalmente en el ámbito judicial¹⁶⁰.

Cuando se añade el sustantivo ética, al adjetivo público, se quiere dejar fuera de consideración el ámbito de la moral privada, un ámbito en que cada cual define fines, prioriza valores y se marca reglas de conducta de acuerdo a su propia concepción del bien¹⁶¹. La Ética pública supone la enseñanza de un

términos, de una conducta regular, digna, honorable, acorde en todo momento con la dignidad y el prestigio propios de la Administración y de sus agentes. JALVO, Marina Belén, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, 3ª Ed., Editorial Lex Nova, España, 2006, p. 58.

¹⁵⁹ La ética pública supone la existencia de valores que van más allá del Derecho, el cual no es suficiente para cubrir y remediar los perjuicios de los que no es conforme a los cánones de una buena administración. TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, resolución final con referencia número: 16-TEG-2010, de fecha 23 de noviembre de 2010.

¹⁶⁰ DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario, *Corrupción, funcionario público y medio ambiente*, 1ª Ed., grupo editorial Ibáñez, Colombia, 2006, p. 28.

¹⁶¹ "La ética pública trata de definir lo que está bien y mal para la colectividad, aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal; esta ética afecta a los individuos en cuantos miembros de una sociedad. Para empezar a hablar de ética pública en

conjunto de conocimientos que deben convertirse en un hábito para el funcionario público. No se trata solo de transmitir ideas tan interesantes como la lealtad institucional, el principio de igualdad, la transparencia, el uso racional de los recursos, la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sino más bien de hacer esas ideas efectivas en la realidad.

La función pública, realizada por los servidores públicos, constituye una tarea muy delicada, ya que sus resoluciones tienen repercusiones públicas, es decir, rebasan el ámbito de lo privado, en ese sentido, es importante la existencia de principios que impongan el actuar de cada funcionario público.

Así, el quehacer de los funcionarios públicos debería estar regido por principios, en este caso por principios de la ética pública¹⁶². Estos, pueden variar de una legislación a otra, para el caso de El Salvador, la legislación ética, es decir la Ley de Ética Gubernamental, regula trece principios los cuales son: el principio de supremacía del interés público, que consiste en anteponer siempre el interés público sobre el interés privado¹⁶³; el principio de probidad, que se refiere a actuar con integridad, rectitud y honradez; el principio de igualdad¹⁶⁴ orientado a que se trate a todas las personas por igual en

consecuencia es ineludible reconocer que los seres humanos somos seres sociales. Este hecho nos obliga a vivir juntos y a intentar superar el inevitable conflicto que toda convivencia genera". De ahí que se busquen reglas de conducta que permitan la necesaria convivencia. VILLORIA MENDIETA, *Óp. Cit.* p. 18-19.

¹⁶² Los principios éticos son y han sido denominados como aquellas guías que ayudan al análisis ético de las situaciones concretas. A través de su sugerencia, propuestas y su racionamiento intrínseco nos posicionan personal y profesionalmente, ayudándonos a actuar considerando el mejor interés para la persona o grupos. ALMENARA, Pilar Antón y otro, *Legislación y ética profesional*, 1ª Ed., Editorial Universidad de Barcelona, España, 1997, p. 13.

¹⁶³ El principio de supremacía del interés público tiene por fundamento el artículo 246 inciso 2º de la Cn. que establece "La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos. El interés público tiene primacía sobre el interés privado."

¹⁶⁴ El principio de igualdad hace referencia a que no se debe discriminar a ninguna persona ya sea por raza, sexo, religión, opinión política, condición social o económica, discapacidad o cualquier otra razón injustificada.

condiciones análogas; el principio de imparcialidad, referente a que todo servidor público debe proceder con objetividad en el ejercicio de la función pública.

El principio de justicia, que de forma muy sencilla la ley lo define como dar a cada quien lo que le corresponde, según derecho y razón; el principio de transparencia,¹⁶⁵ que consiste en actuar de forma accesible para que toda persona pueda conocer la legalidad de las actuaciones de los servidores públicos; el principio de responsabilidad, relativo a la celeridad en el cumplimiento de las obligaciones, y el principio de legalidad en el que debe darse estricto cumplimiento a lo estipulado en la Cn. y las leyes.

Se encuentran además el principio de lealtad, que consiste en actuar con fidelidad a los fines del Estado y a los de la institución; el principio de decoro relativo a actuar con respeto en ejercicio de la función pública; el principio de eficiencia, en el que deben cumplirse con los objetivos de la institución al menor costo posible; el principio de eficacia, referente a utilizar adecuadamente los recursos del Estado; y finalmente el principio de rendición de cuentas de la gestión pública a la autoridad competente y al público.

2.2.2.1 Ética pública en el ámbito administrativo

Existe una percepción bastante generalizada, que es indispensable revertir para bien de todos; esa percepción es que existe "incorrección en el manejo de los recursos públicos, y también privados"¹⁶⁶, y si bien es cierto que tal

¹⁶⁵ El principio de transparencia se encuentra en íntima relación con los mecanismos de acceso a la información de parte de los particulares, pero se encuentra limitado por el interés legítimo que debe tener la persona.

¹⁶⁶ "Los señalamientos continuos sobre este tema resultan saludables porque provocan preocupación en todos y obligan a actuar; realmente tenemos la esperanza, quizás ingenua,

afirmación se ha convertido en la regla general, en el comportamiento común, en el modo de ser mayoritario, no se debe dejar de lado que aún existen funcionarios públicos que si actúan en base a la ética pública.

Cuando se habla de corrupción pública, no se debe olvidar que en todo acto de esta índole están presentes dos elementos: en primer lugar, un funcionario público o autoridad que ejerce indebidamente sus funciones y; en segundo lugar, un beneficio privado, que puede ser económico o de cualquier otra naturaleza, ya sea para el propio sujeto o para terceros a quien él desea beneficiar.

La corrupción en el ámbito administrativo se caracteriza por las malas prácticas en las que están implicados de una u otra forma autoridades y funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos¹⁶⁷. De esta manera la corrupción pública afecta a las instituciones estatales y no hay duda de que el perjudicado directo de la corrupción pública es la propia organización estatal, puesto que deteriora la organización del Estado y, en consecuencia, su funcionamiento¹⁶⁸.

La Ética pública entonces, surge con el fin de frenar las actuaciones corruptas dentro de la administración pública; así la ética en el ámbito administrativo deberá regirse por principios éticos a los que deben estar condicionados los funcionarios públicos.

de que el mal no sea tan grande, tan general, tan enraizado en el modo de ser nacional, pero en todo caso es innegable su gravedad e incidencia en la credibilidad de las instituciones y que obstruye el camino hacia el país moderno, justo, educado y bien conformado que se desea construir. De ahí que debido a los innumerables casos de corrupción existentes dentro de los Órganos del Estado, es que no hay una confianza de la población para con el actuar de los funcionarios públicos". TENORIO, Eduardo, *La hora de la justicia*, 1ª Ed., publicaciones Corte Suprema de Justicia, San Salvador, El Salvador, 1999, p. 180.

¹⁶⁷ *Ibíd.*

¹⁶⁸ DE VICENTE MARTÍNEZ, *Óp. Cit.* p. 29.

En ese sentido sobre los principios antes enunciados, se analizarán detenidamente aquellos que han sido desarrollados por la doctrina como principios generales, por ser considerados indispensables en la labor del funcionario público, estos son: Supremacía del interés público, está basado en la contraposición entre el interés colectivo y el interés individual, así como en la necesaria subordinación y hasta la eventual supresión, del segundo a favor del primero. Esta primacía ha significado el aumento de la intervención estatal en la reacción coactiva del comportamiento de los individuos¹⁶⁹.

Se encuentra además, el deber de servicio, este consiste en que los servidores públicos lleven a cabo sus actividades empleando todos sus conocimientos y experiencia con el objeto de realizar satisfactoriamente su función; esto implica que el servidor debe actuar con profesionalismo en su actividad para así cumplir sus fines.

El profesionalismo en la función pública, es una pieza fundamental para realizar adecuadamente las atribuciones que le corresponden, lo cual redundará en una eficiencia¹⁷⁰.

La legalidad también es uno de los principios más importantes, y consiste en que la autoridad solamente puede hacer lo que la ley le autoriza. Con esta fórmula se sustenta el llamado "principio de legalidad"¹⁷¹. Dicho principio, busca que la actividad de la autoridad (en este caso del funcionario público), se encuentre limitada por el derecho, es decir que las actuaciones de los

¹⁶⁹ BOTERO MONTOYA, Luis Horacio, *Teoría de públicos: lo público y lo privado en la perspectiva de la comunicación*, 1ª Ed., Ediciones Universidad de Medellín, Colombia, 2006, p. 52.

¹⁷⁰ De ahí que es imprescindible la exigencia de la profesionalización de la función pública en cada Estado. ZARAGOZA MARTÍNEZ, Edith, *Óp. Cit.* p. 91.

¹⁷¹ El principio de legalidad proviene de la Época Moderna, especialmente de la Revolución Francesa de 1789.

funcionarios solo pueden llevarse a cabo cuando la ley así lo permite o lo autoriza. En síntesis, el servidor público debe constreñir su función pública al principio de legalidad.

Se encuentra además la imparcialidad, que tiene que ver con la exclusión y la discriminación. Se define como la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas de las cuales es posible juzgar o proceder con rectitud. Lo contrario a la imparcialidad es la parcialidad, es decir actuar a favor de alguien para satisfacción de éste y no equitativamente¹⁷².

Y finalmente la probidad pública, el cual implica que el servidor público debe actuar de manera honesta, no utilizando los cargos públicos para beneficios personales o en favor de un tercero.

La probidad pública, en términos jurídico-políticos constituye una obligación del servidor público, quien históricamente ha dejado de ejercer soberanía para convertirse en eso, en servidor del actual soberano y titular del poder público¹⁷³.

2.2.2.2 Ética pública en el ámbito legislativo

El fenómeno de la corrupción, especialmente en el desempeño de las funciones públicas se ha convertido en un auténtico cáncer social, en un auténtico talón de Aquiles del sistema político, en una debilidad que afecta a toda la estructura institucional del país y que, consecuentemente, constituye un lastre para el proceso de desarrollo de El Salvador. La corrupción produce

¹⁷² ZARAGOZA MARTÍNEZ, Edith, *Óp. Cit.* p. 101.

¹⁷³ CASTRO, Francisco, *Probidad pública municipal: compendio estadístico 1991-2000*, FUNDAUNGO, 1ª Ed., Sección de Probidad del Órgano Judicial, El Salvador, 2001, p. 1.

desconfianza y ésta es dañina y peligrosa¹⁷⁴. La corrupción se encuentra presente en los tres Órganos del Estado, y el Órgano Legislativo no es la excepción.

El Órgano Legislativo, llamado también parlamento, ha sido considerado por muchos como la institución más importante del Estado Moderno. Diversos autores se han ocupado de definirlo; la palabra parlamento hace referencia a la institución representativa del Estado integrada por los propios ciudadanos mediante procesos electorales abiertos, que participa de manera insustituible en la formación de la voluntad general del Estado mediante la aprobación de leyes y normas financieras estatales, y controla en mayor o menor grado la actividad del gobierno¹⁷⁵.

También el Órgano Legislativo¹⁷⁶ ha sido definido como el órgano del Estado que está conformado por representantes de los ciudadanos, encargado de la elaboración de las leyes, la aprobación de los ingresos y gastos del Estado¹⁷⁷, el nombramiento de funcionarios, entre otras competencias. A esta institución se le han atribuido diferentes nombres, dependiendo del sistema político de cada país¹⁷⁸, así para el caso de El Salvador, se ha denominado "Asamblea Legislativa", conformada por legisladores y legisladoras que son llamados diputados y diputadas.

Al tomar en cuenta las importantes atribuciones que han sido dadas a los legisladores, y la trascendencia de sus actuaciones, es que ha sido

¹⁷⁴ TENORIO, Eduardo, *Óp. Cit.* p. 180.

¹⁷⁵ GARRIDO LÓPEZ, Diego y otros, *Nuevo Derecho Constitucional comparado*, 1ª Ed., editorial Tirant lo Blanch, España, 2000, p. 255.

¹⁷⁶ En El Salvador el Órgano Legislativo es representado por la Asamblea Legislativa.

¹⁷⁷ HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Efrén, "Ética Legislativa" en *Boletín Mexicano de Derecho mexicano*, nueva serie, número 115, enero-abril, México, 2006, p. 93.

¹⁷⁸ Se habla de Parlamento, Cortes, Congreso, Asamblea, Estados Generales, entre otros.

considerado como el Órgano principal, pues su perfecto funcionamiento permite: Garantizar el Estado de Derecho, representar los intereses de la nación, ser parte del sistema de pesos y contrapesos por frenar actuaciones del Órgano Ejecutivo, garantizar la democracia, impulsar el desarrollo nacional y defender la patria y sus instituciones¹⁷⁹.

Por las razones antes expuestas, es que se vuelve necesario que los legisladores, realicen sus funciones en base a la ética, en virtud de ser representantes del pueblo; no obstante en los últimos tiempos se ha vuelto común la existencia de corrupción en el ámbito legislativo, entendiendo como tal aquella cometida sobre o por los representantes del pueblo en las cortes y en las asambleas legislativas¹⁸⁰ (en el caso de El Salvador será la corrupción cometida por los diputados y diputadas).

Los legisladores deben considerar a la ley como su ética mínima¹⁸¹, la ética parlamentaria o legislativa, debe estar regida por principios éticos tales como: neutralidad, en virtud que el parlamentario debe poseer un desinterés por los asuntos que le son propios, es decir que sobre todo aquello que le genera un conflicto de interés, el diputado o diputada debe abstenerse de conocer; además debe ser objetivo en sus decisiones, procurando siempre buscar el bien común de la sociedad; debe actuar con honestidad, transparencia e integridad¹⁸².

Los diputados y diputadas en aras del bienestar de la sociedad a la que sirven, deben actuar en base a tres deberes éticos principales; el deber de legislar, el

¹⁷⁹ HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Efrén, *Óp. Cit.* p. 96.

¹⁸⁰ DE VICENTE MARTÍNEZ, *Óp. Cit.* p. 29.

¹⁸¹ JÁUREGUI ROBLES, César, "Ética Parlamentaria", *Foro de Ética Parlamentaria*, San Salvador, El Salvador, mayo 2013, p.8.

¹⁸² *Ibíd.*

deber de fiscalizar y finalmente el deber de representatividad, es decir que la elaboración de leyes debe ser siempre en beneficio de la sociedad y no en beneficio personal, y si un diputado o diputada tiene conocimiento que una ley ha sido creada en beneficio personal debe denunciarlo, además de que un diputado y diputada debe estar en constante preparación con el fin de ejercer un liderazgo pleno en la toma de las mejores decisiones¹⁸³.

2.2.2.3 Ética pública en el ámbito jurisdiccional

El ejercicio de la función judicial, a lo largo de la historia se ha encontrado subordinado al Poder Político por antonomasia, el Ejecutivo, lo que ha traído como consecuencia la inexistencia de una verdadera independencia para el desempeño de la función judicial, en virtud de lo cual se ha sostenido que la independencia e imparcialidad de los jueces radica en ellos mismos, "en sus virtudes personales de carácter, entereza, prudencia, en su formación jurídica y su experiencia profesional¹⁸⁴."

Ahora bien, cuando se expone el tema de la corrupción en la función pública, no se debe dejar de lado que este fenómeno se encuentra presente también en la labor jurisdiccional, en virtud que esta es una amenaza al Estado de Derecho.

La corrupción judicial es un modo específico de falta de independencia, en donde los criterios universales del derecho son reemplazados por ciertos criterios particulares. Ahora bien, al tratarse del contexto específico de la función judicial se identificarán en principio, como actos de corrupción aquellos

¹⁸³ *Ibíd.* p. 9.

¹⁸⁴ DE URBANO CASTRILLO, Eduardo, *Elementos de Ética Judicial*, 1ª Ed., publicaciones Consejo Nacional de la Judicatura, AECI-CNJ, San Salvador, El Salvador, 2006, p. 51.

en los cuales la conducta del funcionario o empleado judicial sirva a la violación del principio de imparcialidad en el procedimiento judicial para la obtención de un beneficio ilegítimo para una parte y/o para sí mismo¹⁸⁵, por ejemplo: aquella práctica de los jueces de recibir a una de las partes de un proceso judicial sin la presencia de la otra. Esta situación en algunos países se verá como un comportamiento reprochable o susceptible de ser catalogado como de corrupción. En otros países puede ser una práctica común no reprochada. En otro país puede ser una conducta tradicionalmente aceptada¹⁸⁶.

Para frenar los índices de corrupción en la labor jurisdiccional, es que surge la ética profesional que ha sido denominada "Ética Judicial", la cual propone que la actuación judicial, debe convertirse pues, en una actuación "ética", en virtud que el hombre sin principios corrompe el poder público¹⁸⁷.

Enmarcadas en el plano de la profesionalidad las virtudes del juez se inscriben en el conjunto de saberes, prácticas y exigencias deontológicas, que conforman la actividad jurisdiccional, lo que debe volverse una regla es que el ejercicio de la profesión judicial no debe estar abierto a cualquiera sino sólo al que esté en posesión de unos saberes y unas virtudes cívicas y profesionales.

Esto obedece a la idea de que el sistema de control o antídoto más eficaz contra cualquier forma de corrupción en el ámbito de la vida pública no se encuentra en mecanismos externos al individuo sino en el interior de éste

¹⁸⁵ "Esta definición puede variar de acuerdo a las personas y su forma de percepción, además de los ámbitos profesionales, los países, y las culturas". CHAROSKY, Hernán y otros, *Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia de América Latina*, 1ª Ed., fundación para el debido proceso legal- PNUD, Washington, 2007, p. 9.

¹⁸⁶ *Ibíd.* p. 11.

¹⁸⁷ BAUTISTA, Oscar Diego, "La ética en el marco de las Administraciones Públicas: medidas para fomentar la ética en los servidores públicos" en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, número 10, enero-junio, Madrid, 2003, p. 71.

mediante "valores educativos", "virtudes éticas" antes que en normas o leyes. Y es algo de suma importancia, porque cuando se carece de principios éticos es fácil caer en la práctica de contravalores¹⁸⁸. Las virtudes rectoras del comportamiento ético del juez pueden reducirse en las siguientes: independencia, imparcialidad, profesionalidad, respeto a las personas que actúan en el proceso y actualización.

La independencia judicial, la cual es principalmente la autonomía de conciencia del juez en cuanto tal. Comprendida la conciencia como un dictamen o bien un juicio de la razón práctica que establece la conformidad del acto humano (razón y voluntad) con el bien o lo justo, objetivamente hablando, en el caso específico que le toca resolver. La independencia es la exacta correspondencia que existe entre razón y voluntad del legislador y un dato objetivo del bien o de lo justo en un determinado caso planteado¹⁸⁹.

Por otro lado, se encuentra la imparcialidad con un ámbito más reducido que la independencia, pues esta se proyecta sobre las partes del proceso, la imparcialidad es necesaria para un recto ejercicio de la función judicial. Se debe ser imparcial antes del proceso (abstención), durante dure el mismo y al emitir la resolución final¹⁹⁰.

Además la profesionalidad y la actualización obedecen a la idea de que la persona encargada de ejercer la función judicial sea idónea para ostentar dicho cargo y constantemente se encuentre actualizando su conocimiento, de acuerdo a las nuevas teorías jurídicas que surgen en virtud de la realidad

¹⁸⁸ DE URBANO CASTRILLO, Eduardo, *Óp. Cit.* p. 54.

¹⁸⁹ SALDAÑA SERRANO, Javier, *Ética judicial: virtudes del juzgador*, 1ª Ed., publicaciones Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, p. 48.

¹⁹⁰ Con esta idea se pretende que desde el inicio hasta la finalización del proceso se actúe con imparcialidad. DE URBANO CASTRILLO, Eduardo, *Óp. Cit.* p. 71.

cambiante. El juez como todo profesional tiene la obligación de mantenerse actualizado, no solo en el área del Derecho sino también en todos aquellos conocimientos y técnicas que le permitan realizar de manera óptima su cargo; es claro que esta mejor preparación, actualización y mejoramiento redundará en una mejor calidad de sus resoluciones¹⁹¹.

En cuanto al respeto a los intervinientes en el proceso, el juez debe desempeñar su trabajo con naturalidad, en el medio social en que vive y trabaja, sus relaciones deben llevarse con cierta "prudencia", evitando un trato familiar o íntimo con las partes intervinientes o los terceros, debe ser amistoso y respetuoso con todos sin hacer acepción de personas¹⁹².

¹⁹¹ SALDAÑA SERRANO, Javier *Óp. Cit.* p. 98.

¹⁹² DE URBANO CASTRILLO, Eduardo, *Óp. Cit.* p. 73.

CAPÍTULO III: LEGISLACIÓN DE EL SALVADOR Y ORGANISMOS DE CONTROL RELACIONADOS A LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El presente capítulo se realiza con la finalidad de determinar los alcances y limitantes que la vigente Ley de Ética Gubernamental posee en la prevención y sanción de la corrupción en los servidores públicos¹⁹³, con relación a los demás cuerpos normativos existentes en El Salvador tales como, la Constitución de la República de El Salvador, instrumentos internacionales como Convenciones y Tratados, y la normativa secundaria de carácter administrativo; de igual forma se estudiarán los organismos nacionales e internacionales, tanto públicos como privados que colaboran en el control la corrupción.

En cuanto a la normativa secundaria antes mencionada cabe aclarar que, no es la única dentro de la legislación salvadoreña que trata el tema de corrupción, puesto que existen otros cuerpos legales especialmente en materia penal que de igual modo dirigen sus esfuerzos al combate de la corrupción. Entre dichos cuerpos legales se encuentra el Código Penal que en el capítulo II del título XVI, correspondiente al Libro Segundo, tipifica los delitos relativos a la corrupción en el ejercicio de la función pública¹⁹⁴.

¹⁹³ “La corrupción y las actitudes antiéticas se encuentran en todo el mundo. No es un problema exclusivo de los países subdesarrollados o del tercer mundo. Afirmar que la corrupción es simplemente una consecuencia del subdesarrollo implica aceptar la creencia miope de que mediante el desarrollo económico ésta disminuirá. A través de la globalización, la corrupción ha establecido una red con los distintos países mediante las relaciones políticas, económicas, comerciales, aunque se manifieste con diferentes matices.” BAUTISTA, Oscar Diego, *Ética pública y buen gobierno, fundamentos estado de la cuestión y valores para el servicio público*, 1ª Ed., S. E., México, 2009, p. 128.

¹⁹⁴ El Código Penal tipifica una diversidad de delitos relativos al ejercicio de la función pública entre los cuales se encuentran el delito de peculado, concusión, negociaciones ilícitas, exacción, cohecho propio, cohecho impropio, malversación, enriquecimiento ilícito, entre otros.

De igual, forma se encuentra la Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos¹⁹⁵, que regula aquellas situaciones en las que se manifiesta un notable aumento del capital de los funcionarios y empleados públicos del que normalmente hubieren logrado obtener de su sueldo, regulando los procedimientos para la determinación de responsabilidades y sus respectivas sanciones.

También se encuentra la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos¹⁹⁶, que igualmente coadyuva en la lucha contra esta problemática, regulando situaciones como los casos especiales de delitos de encubrimiento en los que incorpora a los superintendentes y demás funcionarios o empleados de los organismos encargados de fiscalizar o supervisar.

No obstante lo anterior, con el fin de obtener mayor precisión en la presente investigación y atendiendo a las diferencias existentes entre la normativa de carácter penal y la de carácter administrativo, únicamente se estudiarán aquellas leyes en materia de Derecho Administrativo que poseen un mayor grado de trascendencia en la regulación de la corrupción en los servidores públicos.

3.1 Legislación de El Salvador en materia anticorrupción

La legislación salvadoreña en materia de combate a la corrupción se estudiará atendiendo a la jerarquía de las leyes, siendo para tal caso la Constitución, a continuación los Convenios y Tratados y finalmente las leyes secundarias.

¹⁹⁵ LEY SOBRE EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS, D. L. N° 2833, del 24 de abril de 1959, D. O. N° 87, Tomo 183, publicado el 18 de mayo de 1959.

¹⁹⁶ LEY CONTRA EL LAVADO DE DINERO Y DE ACTIVOS. D. L. N° 498, del 2 de diciembre de 1998, D. O. N° 240, Tomo 341, publicado el 23 de diciembre de 1998.

3.1.1 Disposiciones de la Constitución de la República de El Salvador de 1983, relacionadas a la prevención y sanción de la corrupción en los servidores públicos

La Constitución de la República de El Salvador¹⁹⁷, en adelante Cn., es el primer cuerpo normativo a tomar en cuenta en el estudio del tema de prevención y sanción de la corrupción en los servidores públicos, ya que en ella, como norma suprema¹⁹⁸ se encuentran reguladas las diversas directrices, es decir, el conjunto de valores jurídicos y principios que posibilitan una interpretación más clara del articulado Constitucional¹⁹⁹.

En ese sentido el artículo 1 de la Cn. establece que “El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común”; de dicha disposición se extrae qué valores jurídicos como la

¹⁹⁷ CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR. D. C. 38, 15 de diciembre de 1983, D. O. N° 234, tomo N° 281, 16 de diciembre de 1983, vigente desde el 20 de diciembre de 1983.

¹⁹⁸ “La supremacía, como característica particular de las normas constitucionales, diciendo que ella tiene fundamento en el concepto mismo de Constitución, entendida ésta como la expresión jurídica del consenso de valores que interesan a una comunidad estatal para lograr una convivencia justa, segura y democrática, que encuentra arraigo, precisamente, en el mínimo de los aspectos fundamentales que aquélla –la comunidad- ha encontrado acuerdo social. Ahora bien, la supremacía de las normas constitucionales puede abordarse desde una doble perspectiva: (a) la formal, afincada en el entendimiento que el ordenamiento jurídico es un sistema, cuyas disposiciones se encuentran estructuradas sobre la base de relaciones de jerarquía y fuerza jurídica; y (b) la material, que encuentra asidero en que, por ser la Constitución expresión del consenso de valores de la comunidad estatal, las restantes normas del ordenamiento jurídico deben ajustarse a los patrones establecidos por el constituyente en el cuerpo normativo fundamental y fundamentador.” SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia número 18-2001, de fecha 14 de octubre de 2003.

¹⁹⁹ Es importante realizar un estudio de las disposiciones constitucionales en razón de que es esta la norma de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico salvadoreño, así como también es el cuerpo normativo que establece las bases, es decir, las disposiciones legales de carácter general orientadas a regular la actividad de los servidores públicos y los procedimientos a seguir para la prevención y sanción de la corrupción de los servidores públicos.

seguridad jurídica y el bien común, representan los primeros parámetros a tomar en cuenta para la interpretación de las disposiciones constitucionales relacionadas al tema de prevención y sanción de la corrupción en los servidores públicos.

La seguridad jurídica²⁰⁰, puede ser entendida como la condición previamente establecida en el ordenamiento jurídico, de los ámbitos de licitud e ilicitud en el actuar de las personas, lo que significa una garantía para los derechos fundamentales de los gobernados, y un límite a la arbitrariedad del poder público. La Sala de lo Constitucional de El Salvador ha expresado en diversas resoluciones que, “la seguridad jurídica posee diversas facetas, una de ellas está orientada a la interdicción de la arbitrariedad del poder público y más precisamente de los funcionarios que existen en su interior. Estos se encuentran obligados a respetar los límites que la Ley prevé de manera permisiva para ellos, al momento de realizar una actividad en el ejercicio de sus funciones²⁰¹.”

Respecto al bien común²⁰², este principio puede entenderse como el conglomerado de condiciones indispensables que posibilitan que las personas satisfagan sus necesidades y permitan su realización personal, tales

²⁰⁰ “La seguridad jurídica valor específico de la modernidad, es la condición de otros valores y razón que fundamenta derechos y principios de organización, en la creación de un ámbito de paz, de orden, de certeza, de superación del miedo, ante ataques de la fuerza irracional de otro o del poder, ante la enfermedad, ante la edad, es decir ante aquellas realidades personales o fácticas que pueden impedir o dificultar la existencia de otros valores.” PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio y FRAGA IRIBARNE, Manuel. *Ética pública y Derecho*, 1ª Ed., S. E., Madrid, 1993, p. 22.

²⁰¹ SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Sentencia de Amparo, con referencia 642-99, Considerando IV, de fecha 26 de junio del año 2000.

²⁰² La Sala de lo Constitucional ha delimitado al bien común como “el conjunto de las condiciones materiales y espirituales necesarias para que cada individuo pueda realizarse en el marco de un orden justo.” SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia número 8-97, Considerando IX 2, de fecha 23 de marzo del año 2001.

condiciones deben ser garantizadas por el Estado a través de los servidores públicos, en consecuencia el actuar de estos debe estar orientado a la búsqueda del bien común, por sobre cualquier otro interés particular²⁰³.

Por otra parte, existen en la Cn. disposiciones que de una forma más clara regulan el tema de prevención y sanción de la corrupción en los servidores públicos, tal es el caso del artículo 86 inciso 3º que establece que: “Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.” Esta disposición hace referencia a que el marco de actuación de los servidores públicos está delimitado por las disposiciones establecidas previamente en la Ley que norman su actividad²⁰⁴, por lo cual no es permisible extralimitarse de estas.

Asimismo el artículo 235 regula el deber de todo funcionario de cumplir y hacer cumplir la Cn., es decir, que todo servidor público debe observar y dar cumplimiento a los deberes y obligaciones a los cuales está sujeto en razón de su cargo, por lo cual deben protestar bajo palabra de honor el cumplimiento de la Cn.²⁰⁵, ya que en caso de contravención a ésta generará responsabilidad para el servidor público.

²⁰³ “El Derecho y el Estado aparecen uno con relación al otro como medios necesarios, el Estado asegura el bien de la sociedad que está llamada a regir, el bien de todos sus miembros, en consecuencia el bien común. Se ve el estrecho lazo que liga entre ellos, Estado y Sociedad, Derecho y Estado, bien común y Derecho.” RADBRUCH, Gustav y otros. *Los fines del Derecho, bien común, justicia y seguridad*, 1ª Ed., Dirección General de Publicaciones, México, 1994, p. 16.

²⁰⁴ Sobre este punto la Sala de lo Constitucional de El Salvador ha manifestado en diversas resoluciones que “El principio de legalidad rige a la administración pública, por lo que toda actuación de los servidores públicos debe presentarse necesariamente como el ejercicio de un poder atribuido previamente por Ley, la que lo construye y delimita”. SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Sentencia de Amparo, con referencia número 21-C-96, de fecha 16 de diciembre del año 1997.

²⁰⁵ “De la supremacía de la misma, se deriva el sometimiento de los funcionarios y habitantes del territorio a la Carta Magna, con mayor razón aquéllos que han jurado cumplirla y hacerla cumplir”. SALA DE LO CONSTITUCIONAL, sentencia de Habeas Corpus, con referencia número 568-98, de fecha 20 de enero de 1999.

De igual forma, el artículo 240 establece que, todo funcionario o empleado público que se enriqueciere sin justa causa está obligado a restituir al Estado de lo que se hubiere apropiado de forma ilegítima, todo esto sin perjuicio de la responsabilidad en la que hubieren incurrido conforme a la Ley; regulando además la obligación de los servidores públicos de declarar el estado de su patrimonio ante la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, al momento de iniciar y cesar en sus funciones, lo cual permite al Estado tener un mayor control por parte del Estado del patrimonio de los servidores públicos y con ello determinar si ha existido algún beneficio ilegítimo como producto de un acto de corrupción.

El artículo 245 de la Cn, hace referencia a la responsabilidad personal de los funcionarios y empleados públicos²⁰⁶ y a la responsabilidad subsidiaria del Estado, por los daños materiales o morales que causaren aquellos, por la violación a los derechos consagrados en la Cn²⁰⁷.

Finalmente el artículo 246 inciso 2º establece que “(...) El interés público tiene primacía sobre el interés privado.”; por lo que ningún servidor público en el ejercicio de sus funciones debe anteponer intereses particulares ya sean personales o de terceros por sobre el interés público, es decir, aquel interés socialmente superior orientado a la consecución del bien común.

²⁰⁶ La Sala de lo Constitucional ha expresado sobre este punto que la “responsabilidad debe apreciarse a partir de ciertos aspectos fácticos, como son: la extralimitación o cumplimiento irregular de las atribuciones, negligencia inexcusable, ausencia de potestad legal, malicia, previsibilidad del daño, o anormalidad del perjuicio”. SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Sentencia de Amparo, con referencia número 475-2000, de fecha 10 diciembre de 2001.

²⁰⁷ La naturaleza del vínculo que une al Estado con el funcionario, “es un vínculo estatutario, lo que, a su vez, significa que es un vínculo legal y de Derecho Público. Que sea legal significa que encuentra su origen en la Ley y no en un convenio celebrado entre la administración y los funcionarios. Que sea de Derecho Público significa que en su establecimiento y regulación predomina el interés general orientado al bien común por sobre el interés particular del funcionario.” SILVA CIMMA, Enrique, *Derecho administrativo chileno comparado, la función pública*, Editorial Jurídica de Chile, 1ª Ed., S. E., Chile, 1993, p. 113.

3.1.2 Instrumentos Jurídicos Internacionales

La corrupción, no está limitada a una época determinada, ni es un problema que preocupa a un determinado país, la corrupción es un elemento subyacente en toda la interacción humana, por lo que sus manifestaciones afectan los diferentes ámbitos de la sociedad en todos los países del mundo²⁰⁸, ante ello es que ha sido necesaria la creación de instrumentos jurídicos de carácter internacional²⁰⁹ encaminados a la lucha de la corrupción²¹⁰.

Es en tal sentido, que a continuación se realiza un estudio de dichos instrumentos jurídicos siendo para tal efecto la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención Interamericana Contra la Corrupción y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica; los cuales han servido de base para el establecimiento del régimen normativo de ética pública existente en El Salvador y especialmente para la creación tanto de la derogada Ley de Ética Gubernamental de 2006 como la vigente Ley de Ética Gubernamental de 2011.

²⁰⁸ “La corrupción es un fenómeno mundial. Ésta se ha convertido, desde las últimas décadas del siglo XX, en una pandemia en los ámbitos de gobierno. Afecta a la eficiencia de las instituciones, genera incumplimiento de metas y objetivos en los programas de gobierno, impide la resolución de demandas ciudadanas, a la vez que genera desconfianza de la ciudadanía en sus gobiernos y malestar en la población.” BAUTISTA, Oscar Diego, *Marco institucional para establecer un dique internacional a la corrupción: cuadernos de Derecho Público*, número 29, S. Ed., México, 2006, p. 141.

²⁰⁹ Se entiende por tratado internacional “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y recogido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.” HERDEGEN, Matthias, *Derecho Internacional Público*, 1ª Ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 118.

²¹⁰ “Es evidente que para gran parte de la comunidad internacional, la corrupción es la amenaza determinante para el desarrollo sostenible de las poblaciones, para la estabilidad y seguridad de las sociedades, de sus instituciones, así como para los valores democráticos como la ética, la justicia y el imperio de la ley. Esta preocupación, ya se hace evidente en múltiples instrumentos internacionales de gran relevancia.” CANALES ALIENDE, José Manuel y otros, *Documentos básicos de ética pública y lucha contra la corrupción*, 1ª Ed., Editorial Club Universitario, España, 2007, p. 9.

3.1.2.1 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, CNUCC

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción²¹¹, en adelante también citada como CNUCC, es un cuerpo normativo internacional de gran importancia al ser el primer instrumento legal de alcance mundial encaminado al combate de la corrupción en los servidores públicos²¹² y que de igual forma ha contribuido a la creación de leyes nacionales en materia de combate a la corrupción.

La CNUCC reconoce que el problema generado por la corrupción, es mucho más amplio que la conducta delictiva en sí misma; es por ello que establece una serie de medidas específicas orientadas a la prevención a nivel nacional²¹³ y a fortalecer la cooperación entre los países, estableciendo además obligaciones a los Estados parte²¹⁴.

²¹¹ CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN, suscrita el 10 de diciembre de 2003, ratificada por El Salvador por el D. L. N° 325, de fecha 20 de mayo de 2004, publicado en D.O. 119, tomo 363, de fecha 28 de junio de 2004.

²¹²La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción es uno de los más novedosos y amplios acuerdos internacionales en contra de la corrupción, reúne un conjunto más amplio e integrado de medidas en relación a otros tratados internacionales, como por ejemplo la CICC, además es la primera convención en la materia que tiene un alcance global.” LOPEZ, Jaime, *Normas y políticas internacionales contra la corrupción*, 1ª Ed., Editorial Probidad, El Salvador, 2003, p. 16.

²¹³ “Para prevenir la corrupción, recoge a su vez una lista detallada de las medidas que instauran la aplicación de políticas y prácticas preventivas. Así mismo aconseja promover la transparencia y la responsabilidad en la gestión de las finanzas públicas. También en ella se establecen medidas destinadas a prevenir el blanqueo de dinero, y otras destinadas a garantizar la independencia del poder judicial. Por último la información del público y la participación de la sociedad se fomentan como importantes medidas preventivas.” CANALES ALIENDE, José Manuel y otros, *Óp. Cit.*, p. 11.

²¹⁴ La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece un enfoque integral, amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir la corrupción, por cuanto reconoce los vínculos existentes entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero. En efecto, en la Convención no se estableció una definición de corrupción sino que adoptó un enfoque descriptivo, abarcando diversas formas de corrupción que existen en la actualidad, pero permitiendo también que los Estados aborden nuevas formas de corrupción que puedan eventualmente surgir. En este sentido el tratado reconoce que el problema de la corrupción es más amplio que la conducta delictiva. VELOSO, Paulina y Otros, *Segundo foro internacional*,

Esta Convención tiene por finalidad²¹⁵ promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

En relación al ámbito de aplicación²¹⁶, esta Convención es aplicable a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción así como a la restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la Convención, determinando que no es necesario que los delitos produzcan daño o perjuicio patrimonial al Estado.

En la CNUCC se regulan medidas preventivas²¹⁷, las cuales resultan fundamentales en el logro de los objetivos de la Convención, siempre y cuando los instrumentos vinculantes que contemplan sanciones adquieran un carácter complementario, única y exclusivamente en los casos en que las políticas de prevención no funcionen oportunamente²¹⁸.

La CNUCC establece que, todo Estado parte debe garantizar la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción²¹⁹, el cual debe

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, desafíos para su aplicación en Chile, 1ª Ed., Contraloría General de la República, Chile, 2010, p. 26.

²¹⁵ Artículo 1 de la CNUCC.

²¹⁶ Artículo 3 de la CNUCC.

²¹⁷ Entre las medidas preventivas más importantes o de mayor alcance en la CNUCC, consiste en el respeto a los principios del Estado de Derecho, del imperio de la Ley, de la integridad, de la debida gestión de los asuntos públicos, de la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

²¹⁸ Art. 5 CNUCC.

²¹⁹ “Resulta necesario que los Estados parte cuenten con órganos especializados en el combate a la corrupción, que gocen de la independencia necesaria, con los recursos materiales y con el personal suficiente y calificado para supervisar y coordinar las políticas

contar con atribuciones que le permitan el logro de tal fin²²⁰; así como la independencia necesaria para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida; la Convención regula también la necesidad de regular códigos de conducta para los funcionarios públicos los cuales deben estar contenidos y desarrollados en la legislación interna de cada Estado parte²²¹.

Un aspecto importante señalado en la Convención es la necesidad de combatir la corrupción, mediante la adopción por cada uno de los Estados parte, de medidas necesarias para aumentar la transparencia en la administración pública, debiendo abarcar la organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones²²².

En cuanto al tema de penalización y aplicación de la ley, la CNUCC aborda las múltiples facetas del fenómeno de corrupción, tipificando como delitos una

anticorrupción.” MÉNDEZ SILVA, Ricardo, *Lo que todos sabemos sobre corrupción y algo más*, 1ª Ed., Editorial Color, México, 2010, p. 171.

²²⁰ De conformidad a la CNUCC el órgano o los órganos encargados de prevenir la corrupción debe tener como atribuciones las que se encuentran reguladas en el artículo 5 de la referida Convención y que hace referencia a políticas y prácticas de prevención de la corrupción, y cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas; así como el aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.

²²¹ Las medidas en la gestión pública según el artículo 9 de la CNUCC deben abarcar entre otras cosas: “a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional; b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos; c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente; d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas (...).”

²²² El artículo 10 establece que las medidas para aumentar la transparencia en la administración pública podrán incluir entre otras cosas: “a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.”

diversidad de conductas tales como: el soborno de funcionarios públicos nacionales o extranjeros, la malversación o peculado, la apropiación indebida, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, y el enriquecimiento ilícito, entre otras.

Por otra parte, en relación al proceso y sanciones por actos de corrupción²²³ establece que, cada Estado parte tiene la obligación de penalizar la comisión de delitos tipificados con arreglo a la Convención, mediante sanciones que sean proporcionales a la gravedad de los delitos; debiendo además considerar la posibilidad de establecer procedimientos en virtud de los cuales un funcionario público que sea acusado de un delito pueda ser destituido, suspendido, reasignado, o inhabilitado.

La CNUCC reconoce también, la importancia de que cada Estado parte cuente con uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley²²⁴; promoviendo la colaboración entre tales instituciones, los demás organismos nacionales y las entidades privadas, así como la colaboración internacional entre los Estados parte en la investigación de actos de corrupción²²⁵.

Además, la CNUCC cuenta con un mecanismo de examen de aplicación, el cual se estableció atendiendo al deber de los Estados de cumplir con las

²²³ Artículo 30 de la CNUCC.

²²⁴ Artículo 36 de la CNUCC “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas. Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano u órganos formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.”

²²⁵ Artículos 37, 38, 39, 43 y siguientes de la CNUCC.

obligaciones reguladas en el Convenio²²⁶; dicho mecanismo tiene por principios rectores la transparencia, eficiencia, no invasión, e imparcialidad; y tiene por objetivos promover y facilitar la cooperación internacional en materia de prevención y lucha contra la corrupción, incluso en el ámbito de la recuperación de activos, así como integrar la información relativa a los logros, las buenas prácticas y los problemas de los Estados parte en la tarea de aplicar y utilizar la Convención²²⁷.

De conformidad al mecanismo, los Estados signatarios serán examinados por otros dos Estados parte, los cuales deben realizar un examen documental de las respuestas a la lista amplia de verificación para la autoevaluación del Estado parte examinado²²⁸.

Con todos los elementos antes expuestos se puede decir que la CNUCC constituye un instrumento importante en el combate de la corrupción de los servidores públicos, puesto que en ella se combinan aspectos como la prevención, la penalización así como un intenso componente de colaboración internacional.

²²⁶ “En su tercera reunión, celebrada en Doha del 9 al 13 noviembre de 2009, la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aprobó la resolución 3/1, titulada Mecanismo de Examen. En esa resolución, la Conferencia recordó el artículo 63 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en particular el párrafo 7, según el cual la Conferencia debe establecer, si lo consideraba necesario, un mecanismo u órgano apropiado para apoyar la aplicación efectiva de la Convención.” OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, disponible en <https://www.unodc.org/ropan/es/AntiCorruptionARAC/united-nations-convention-against-corruption.html>, sitio visitado el 12 de junio de 2015.

²²⁷ Artículo 4 inciso 1° de la CNUCC.

²²⁸ El mecanismo evitará la confrontación y el castigo y promoverá la adhesión universal a la Convención, Identificará lo antes posible las dificultades que tengan los Estados parte para cumplir las obligaciones que les impone la Convención y las buenas prácticas adoptadas por los Estados parte para aplicarla, además será de carácter técnico y promoverá la colaboración constructiva, entre otras cosas, en materia de medidas preventivas, recuperación de activos y cooperación internacional. OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, Mecanismo de Examen de la Aplicación de Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, documentos base, Naciones Unidas, Viena, 2011, p. 5.

3.1.2.2 Convención Interamericana Contra la Corrupción, CICC

La Convención Interamericana Contra la Corrupción²²⁹, en adelante CICC, fue aprobada en la conferencia interamericana extraordinaria y abierta a la firma en la ciudad de Caracas, Venezuela el 29 de marzo 1996 bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA)²³⁰. Dicha Convención tiene por finalidad promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en la función pública; lo cual se pretende a través de la promoción y el fortalecimiento de cada uno de los Estados parte²³¹.

El ámbito de aplicación²³² de la CICC se extiende a cualquier acto presunto de corrupción que se haya tipificado en la legislación interna de cada Estado parte con apego a las disposiciones de la Convención y que se haya cometido o que produzca sus efectos en cualquiera de los Estados parte²³³.

²²⁹ CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN, suscrito el 29 de marzo de 1996, ratificado por El Salvador por el D. L. N° 351, de fecha 9 de julio de 1998, publicado en D.O. N° 150, Tomo 340, de fecha 17 de agosto de 1998.

²³⁰ La decisión de convertir a la OEA en uno de los principales foros de cooperación entre Estados para combatir la corrupción quedó plasmada en la Declaración de Belém do Pará de 1994. En ella la OEA se impuso la obligación de estudiar medidas "destinadas a combatir la corrupción, mejorar la eficiencia de la gestión pública y promover la transparencia y la probidad en la administración de los recursos políticos". LOPEZ, Jaime, *Óp. Cit.*, p. 5.

²³¹ "Destaca el hecho que como objetivo fundamental se establece la preservación del régimen de gobierno democrático, que se ha hecho la regla en la región, con lo que el combate contra la corrupción adquiere un primer plano dentro de las políticas públicas de los Estados signatarios. Asimismo, se menciona como objetivo evitar las distorsiones a la economía que se pudieran ocasionar cuando las prácticas corruptas se utilizan para falsear la libre y sana competencia económica, como podría ser el caso de adquisición de licitaciones públicas no de los mejores productos o servicios, sino de aquellos que se vean incentivados mediante soborno. También es prioritario contribuir con una menor corrupción a la profesionalización más clara de la gestión pública. Se busca asimismo, que las prácticas generalizadas de corrupción no se hagan una costumbre que lleven a un deterioro de la moral social y a generar la percepción que la corrupción es algo natural." MÉNDEZ SILVA, Ricardo, *Óp. Cit.*, pp. 178-179.

²³² Artículo IV de la CICC.

²³³ La CICC ha sido uno de los instrumentos jurídicos internacionales que ha motivado la creación de una diversidad de leyes e instituciones encaminadas al combate de la corrupción

La Convención propone el establecimiento de medidas preventivas, las cuales marcan pautas y directrices que deben guiar a las reformas jurídicas e institucionales para hacerle frente a la corrupción, entre dichas medidas se encuentra la implementación de normas de conductas para el correcto cumplimiento de las funciones públicas; la creación de mecanismos que hagan efectivo el cumplimiento de tales normas de conducta y la creación de un sistema de declaración de ingresos de las personas que ejercen la función pública²³⁴.

De igual forma, la CICC recomienda la creación de normas que establezcan un sistema de contratación de los funcionarios públicos, un sistema adecuado para la recaudación y el control de los ingresos del Estado que impidan la corrupción; así como instaurar órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para sancionar y erradicar las prácticas corruptas, estableciendo medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, y se estimule la participación de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales.

La Convención, regula diferentes actos de corrupción²³⁵ los cuales hacen referencia a aquellos casos de beneficios ilegítimos que pudiere percibir

en los servidores públicos, en los diferentes países de América. En El Salvador motivo a la creación de la derogada Ley de Ética Gubernamental de 2006, de la vigente Ley de Ética Gubernamental de 2011, así como del Tribunal de Ética Gubernamental.

²³⁴ Como se advierte, las medidas preventivas que prevé la Convención suponen una amplísima participación no solo de instancias de gobierno, sino de toda la sociedad en general. Concretamente, se requerirá que los poderes legislativos de los Estados Parte se comprometan a actualizar su legislación interna en materia de controles de la gestión administrativa de declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos. MÉNDEZ SILVA, Ricardo, *Óp. Cit.*, p. 182.

²³⁵ “El ejercicio de las funciones públicas es reglado, es decir, que tanto las funciones asignadas a los funcionarios y empleados públicos, como la manera de llevarlos a cabo, están señalados en la Constitución, la Ley, los reglamentos, y los manuales de funciones; por tanto quien se aparte de lo que debe hacer, de la manera como lo debe de hacer, y en los tiempos en lo que debe actuar, puede estar incurriendo en una falta contra la administración pública,

cualquier funcionario público o persona que ejerza alguna función pública; tales como el aprovechamiento indebido de información reservada o privilegiada, de bienes, empresas o instituciones del Estado²³⁶, así como el incremento del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por este²³⁷.

Además, para el cumplimiento de sus objetivos la CICC establece obligaciones a cargo de los Estados parte, entre las cuales se encuentra la tipificación de delitos²³⁸. De igual forma se regulan aspectos importantes como la asistencia y cooperación entre los Estados parte²³⁹ en la investigación o juzgamiento de los actos de corrupción, a la obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción, y a prestar la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción.

ya sea extralimitándose u omitiendo acciones que en razón de su investidura debe ejecutar.” PUENTES GONZÁLES, Germán, *La carrera administrativa en el marco de la función pública*, 1ª Ed., Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2009, p. 136.

²³⁶ “De manera interesante, el artículo XII establece que los delitos que se tipifiquen con base en las obligaciones previstas en la convención serán delitos de peligro y no de daño, esto es, no se requerirá para su castigo que produzcan peligro patrimonial para el Estado. Esto tiene como propósito facilitar el combate contra la corrupción internacional. Sin embargo destaca el hecho según lo previsto por el artículo VIII para el soborno transnacional, esto es, corrupción por parte de los nacionales o por personas domiciliadas en su territorio mediante el otorgamiento u ofrecimiento de dádivas a funcionarios públicos de otro Estado, solo existe la obligación de establecer una sanción sin que se precise cual debe ser la misma.” MÉNDEZ SILVA, Ricardo, *Óp. Cit.*, p. 181.

²³⁷ Art. IX de la CICC.

²³⁸ La Convención Interamericana Contra la Corrupción tipifica varios actos como hechos de corrupción. “En las legislaciones nacionales estos actos son denominados con diferentes nombres, adoptan diversas tipificaciones y su castigo o sanción se da igualmente en varias modalidades.” LOPEZ, Jaime, *Óp. Cit.*, p. 6.

²³⁹ “En materia de colaboración internacional la convención establece tres aspectos de suma importancia para el combate internacional de la corrupción: la extradición, asistencia recíproca en la investigación de delitos relacionados con la corrupción y el tratamiento del secreto bancario.” *Ibíd.*, p. 184.

También, se ha creado el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) el cual es un instrumento de carácter intergubernamental establecido para apoyar a los Estados en la implementación de las disposiciones de la CICC, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que requieran mayores avances²⁴⁰.

La CICC no posee sanciones, ni mecanismos para castigar los supuestos considerados como actos de corrupción; no obstante ello, es importante reconocer la trascendencia jurídica que ella representa, como expresión de voluntad de los Estados²⁴¹ de prevenir y erradicar la corrupción en los servidores públicos²⁴².

3.1.2.3 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, TMSDCC

El 15 de diciembre de 1995, en la reunión de presidentes de los países de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá se suscribió el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica²⁴³, en

²⁴⁰ “La República de El Salvador suscribió la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el día 4 de junio de 2001.” MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACION DE LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN, Vigésima reunión del Comité de Expertos, República de El Salvador Informe Final, Washington, 2012, p. 1.

²⁴¹ “Los tratados pueden determinar las relaciones de los Estados en tiempo de Guerra o de paz. La expresión voluntaria del deseo de las partes, la igualdad y beneficio mutuo, deben ser los principios jurídicos básicos de los tratados internacionales.” LOPEZ JIMENES, Ramón, *Tratado de Derecho público internacional, tomo I*, 1ª Ed., Talleres de la Dirección de Publicaciones del Ministerio de Educación, San Salvador, 1970, p. 208.

²⁴² “La CICC 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.” LOPEZ, Jaime, *Óp. Cit.*, p. 8.

²⁴³ TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRATICA EN CENTROAMERICA, suscrito el 15 de diciembre de 1995, ratificado por El Salvador por el D. L. N° 947, de fecha 2 de enero de 1997, publicado en D.O. N° 31, Tomo 334, de fecha 17 de febrero de 1997.

adelante TMSDC, considerado el primer instrumento legal en la región centroamericana suscrito y ratificado por El Salvador en el que se regula el combate a la corrupción²⁴⁴.

Con este Tratado, se busca implementar el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática²⁴⁵, el cual se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y sus bienes, la erradicación de la violencia, la corrupción y la impunidad, entre otras cosas.

En el artículo 5²⁴⁶ de dicho Tratado, se reconoce que la corrupción es una amenaza de los Estados de la región centroamericana, por lo cual es indispensable que estos se comprometan a realizar esfuerzos para su eliminación, mediante el establecimiento e instrumentación de programas y proyectos regionales de modernización y armonización legislativa, investigación, educación y prevención de la corrupción.

El TMSDC aunque no tiene como objetivo principal el combate a la corrupción, representa un instrumento trascendental en la lucha contra esta problemática, pues en él, los Estados de la región centroamericana reconocen el alcance de

²⁴⁴ El TMSDC al igual que la CICC y la CNUCC han sido instrumentos jurídicos de vital importancia en El Salvador, ya que estos han logrado impulsar la creación de leyes dirigidas a la prevención y sanción de la corrupción en los servidores públicos.

²⁴⁵ Artículo 1 del TMSDC. "El modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los Derechos Humanos en los Estados que conforman la región centroamericana".

²⁴⁶ Artículo 5. "La corrupción, pública o privada, constituye una amenaza a la democracia y la seguridad de los habitantes y de los Estados de la región centroamericana. Las Partes se comprometen a realizar todos los esfuerzos para su erradicación en todos los niveles y modalidades. En este sentido, la reunión de los entes contralores del Estado de cada una de Las Partes, asesorará a la Comisión de Seguridad en el diseño, establecimiento e instrumentación de programas y proyectos regionales de modernización y armonización legislativa, investigación, educación y prevención de la corrupción."

los efectos de la corrupción en el sector público, así como la importancia de que los Estados unan esfuerzos para lograr su erradicación.

3.1.3 Otras leyes relativas a la prevención y sanción de la corrupción en los servidores públicos

La legislación salvadoreña, cuenta con una diversidad de leyes dirigidas a frenar la corrupción en los servidores públicos, por lo que en este apartado se estudiarán aquellos cuerpos legales en materia de Derecho Administrativo²⁴⁷ con mayor trascendencia en la regulación de este tema, siendo para tal caso la Ley del Servicio Civil, la Ley de la Corte de Cuentas de República, la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley Disciplinaria Policial, la Ley de la Carrera Judicial y el Código de Ética Judicial de El Salvador.

3.1.3.1 Ley del Servicio Civil, LSC

La denominada Ley del Servicio Civil²⁴⁸, citada también como LSC, fue creada en el año de 1961, y tiene por finalidad especial regular las relaciones del Estado y el Municipio con sus servidores públicos; garantizar la protección y estabilidad de éstos y la eficiencia de las instituciones públicas y organizar la carrera administrativa mediante la selección y promoción del personal sobre la base del mérito y la aptitud²⁴⁹. Si bien es cierto esta ley no tiene como objetivo primordial erradicar la corrupción regula deberes, prohibiciones y sanciones de gran importancia para prevenir y sancionar la corrupción.

²⁴⁷ Derecho Administrativo es “la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra esta.” GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, Tomo 1, 1ª Ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, 2013, p. V. 28

²⁴⁸ LEY DEL SERVICIO CIVIL. D. LEY. N° 507, del 24 de noviembre de 1961, D. O. N° 239, Tomo 193, publicado el 27 de diciembre de 1961.

²⁴⁹ Artículo 1 de la LSC.

En tal sentido, la LSC es aplicable a los servidores públicos de las instituciones públicas²⁵⁰; no obstante, de conformidad al artículo 4 de dicha ley están excluidos de la Carrera Administrativa los funcionarios de elección popular, los Ministros y Viceministros de Estado, los representantes del Ministerio Público, los Gobernadores Políticos Departamentales, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Cuentas, los miembros de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional Civil, entre otros; aplicándoseles únicamente lo relativo al régimen disciplinario y sus sanciones²⁵¹.

Para la aplicación de esta ley, se han creado dentro de las instituciones públicas Comisiones de Servicio Civil²⁵², y como autoridad superior al Tribunal del Servicio Civil²⁵³.

La LSC regula como deberes de los funcionarios y empleados públicos que desempeñen con celo, diligencia y probidad las obligaciones inherentes a su cargo o empleo; se guarde la reserva necesarias en los asuntos de que tengan conocimiento por razón del cargo o empleo; rechazar dádivas, promesas o recompensas que se les ofrezcan como retribución; excusarse o declararse impedidos para actuar en los casos determinados por la ley; y cumplir con sus obligaciones de manera imparcial y desinteresada.

²⁵⁰ De conformidad al artículo 2 inciso 2° de la LSC se entiende por Administración pública o Instituciones públicas la Presidencia de la República, Ministerios, Órgano Legislativo, Órgano Judicial, Órganos Independientes, Gobernaciones Políticas Departamentales y Municipalidades. Asimismo, se entiende por funcionario o empleado público, los servidores públicos o trabajadores.

²⁵¹ Según lo establecido en el artículo 5 de la LSC los servidores públicos que son excluidos de la aplicación de esta ley, tienen no obstante su exclusión, los deberes y prohibiciones, e incurrirán en las responsabilidades establecidas en esta ley.

²⁵² Artículo 12 de la LSC.

²⁵³ Según el artículo 9 de la LSC el Tribunal de Servicio Civil está integrado por tres miembros propietarios; y habrá además, tres suplentes. Los Miembros Propietarios serán nombrados, uno, por la Asamblea Legislativa, otro por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, siendo Presidente nato del Tribunal, el nombrado por la Asamblea Legislativa.

Del mismo modo, esta ley establece prohibiciones importantes para los funcionarios y empleados públicos, las cuales coadyuvan a prevenir actos de corrupción. Dichas prohibiciones están orientadas a evitar que se soliciten contribuciones de otros servidores públicos para agasajos de superiores jerárquicos; se ejecuten empleos de carácter privado que fueren incompatibles con el cargo o empleo público; así como que se patrocinen asuntos referentes a terceros que se tramiten en las oficinas donde se trabaja.

En relación al régimen disciplinario²⁵⁴, la LSC regula una diversidad de sanciones²⁵⁵ siendo estas la amonestación oral privada, la amonestación escrita, la multa, la suspensión sin goce de sueldo, postergación hasta por dos años en el derecho a ascenso, rebaja de categoría dentro del mismo cargo, y el despido o destitución del cargo o empleo. Dichas sanciones disciplinarias pueden imponerse a funcionarios y empleados que no cumplan debidamente con sus obligaciones, sin perjuicio de las penas a que sean acreedores de conformidad con las leyes.

Este último punto, resulta de gran importancia ya que establece la posibilidad de que un funcionario o empleado público que sea sancionado de conformidad a lo dispuesto por la LSC, pueda también ser sancionado por otros cuerpos legales.

²⁵⁴ Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley del Servicio Civil las sanciones disciplinarias podrán ser aplicadas con sólo robustez moral de prueba, y será suficiente para tomar resolución cualquier medio probatorio en que se base aquella robustez moral, de que la infracción ha sido cometida y de que es responsable de ella la persona a quien se imputa su comisión.

²⁵⁵ De conformidad al artículo 42 de la LSC las amonestaciones podrán ser impuestas por la Comisión de Servicio Civil o por los Jefes del servicio con la sola comprobación del hecho que las motiva. La multa, suspensión sin goce de sueldo, la postergación en el derecho a ascenso, la rebaja de categoría y el despido o destitución sólo podrán ser impuestos por la Comisión de Servicio Civil de la dependencia a que pertenezca el funcionario o empleado, la que procederá en la forma que establece esta ley. De estas resoluciones se admitirá recurso de revisión para ante el Tribunal de Servicio Civil.

En tal sentido, al presentarse un supuesto de infracción sancionado por la LSC, no obstante ser una ley especial, podrá también aplicarse el régimen disciplinario contemplado en otra ley, como es el caso de la vigente Ley de Ética Gubernamental. Se puede decir entonces que uno de los aspectos más destacados de la LSC es la diversidad de sanciones reguladas, las cuales en menor o mayor medida logran persuadir a los servidores públicos para que eviten realizar actos contrarios a la ética pública.

3.1.3.2 Ley de la Corte de Cuentas de la República, LCCR

La Ley de la Corte de Cuentas de la República²⁵⁶, en adelante LCCR, es el cuerpo normativo responsable de regular lo relativo a la Corte de Cuentas de la República de El Salvador²⁵⁷. La Corte de Cuentas, en adelante citada también como CCR, es un organismo independiente, alejado de cualquier interés particular, que tiene por jurisdicción fiscalizar y controlar todas las entidades y organismos del sector público y a sus servidores, sin excepción alguna, así como cualquier otra entidad, organismo o persona que, reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos.

La CCR tiene por competencia la aplicación del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública²⁵⁸, por medio del cual fiscaliza y controla la

²⁵⁶ LEY DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA. D. L. N° 438, del 31 agosto de 1995, D.O. N° 176, Tomo 328, publicado el 25 de septiembre de 1995.

²⁵⁷ La Corte de Cuentas de El Salvador es el organismo encargado de fiscalizar de forma administrativa como jurisdiccional la Hacienda Pública en general y la ejecución del presupuesto en particular, así como de la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, de las entidades que se costeen con fondos del Erario o que reciban subvención o subsidio del mismo y de los consejos municipales.

²⁵⁸ Art. 22 de la LCCR. “El Sistema comprenderá: Las entidades y organismos encargados de ejecutar las acciones de control, el conjunto de normas aplicables a las entidades del sector público y sus servidores para el examen de su gestión y para el descargo de sus responsabilidades; las medidas necesarias para precautelar y verificar el uso eficiente y

Hacienda Pública en general, la ejecución del presupuesto en particular y la gestión económica de las instituciones a que se refiere la Constitución²⁵⁹.

Es así, que de conformidad al artículo 195 de la Cn., la CCR tiene por atribuciones la vigilancia del manejo de los fondos públicos y de las cuentas de los funcionarios y empleados que administren bienes públicos; la fiscalización de la gestión de instituciones y empresas estatales autónomas; informar a las autoridades competentes las irregularidades de cualquier servidor público en el manejo de bienes y fondos del Estado, entre otras.

En el mismo sentido, el artículo 5 de la LCCR establece como atribuciones de la CCR, examinar y evaluar los resultados alcanzados, la legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la gestión pública; declarar la responsabilidad administrativa y/o patrimonial; exigir el reintegro inmediato de cualquier recurso financiero indebidamente desembolsado; y solicitar a las autoridades competentes la aplicación de sanciones o aplicarlas en su caso.

La LCCR establece además que cada entidad y organismo del sector público debe establecer su propio sistema de control interno financiero y administrativo²⁶⁰.

Finalmente la referida ley determina que la CCR tiene competencia para conocer y juzgar las operaciones administrativas y financieras de las entidades

económico de sus recursos y la efectividad de los resultados institucionales; así como para corregir las deficiencias y desviaciones.”

²⁵⁹ Artículo 21 de la LCCR.

²⁶⁰ Según el artículo 26 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República el Sistema de Control Interno Financiero y Administrativo, debe ser previo, concurrente y posterior, a fin de tener y proveer seguridad razonable en el cumplimiento de sus objetivos con eficiencia, efectividad, y economía; en la transparencia de la gestión; en la confiabilidad de la información; y en la observancia de las normas aplicables.

y organismos sujetos a esta ley, estableciendo las responsabilidades administrativas y/o patrimoniales²⁶¹ a las que hubiere lugar²⁶².

3.1.3.3 Ley de Acceso a la Información Pública, LAIP

La Ley de Acceso a la Información Pública²⁶³, en adelante citada como LAIP, fue creada atendiendo a lo regulado por la CNUCC y CICC, puesto que ellas reconocen a la transparencia²⁶⁴, el derecho de acceso a la información, el derecho de la participación ciudadana y la obligación de las autoridades a la rendición de cuentas de la gestión pública, como herramientas idóneas para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción.

Es por ello que la referida ley posee como objeto principal garantizar el derecho de acceso a la información pública²⁶⁵, a fin de contribuir con la transparencia

²⁶¹ Artículo 55 de la LCCR. “La responsabilidad patrimonial se determinará en forma privativa por la Corte, por el perjuicio económico demostrado en la disminución del patrimonio, sufrido por la entidad u organismo respectivo, debido a la acción u omisión culposa de sus servidores o de terceros.”

²⁶² La LCCR establece diferentes grados de responsabilidad entre las que se encuentra la responsabilidad directa, en la que los servidores públicos que administran recursos financieros o materiales, son responsables, hasta por culpa leve por su pérdida y menoscabo; responsabilidad principal, para aquel que recibe del Estado un pago ilícito o injustificado; la responsabilidad subsidiaria en la que ningún servidor público puede ser relevado de su responsabilidad legal alegando el cumplimiento de órdenes superiores; y la responsabilidad por acción u omisión que consiste en todo servidor público es responsables no solo por sus actos sino también por la omisión de aquello que por ley se encuentran obligados a realizar.

²⁶³ LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. D. L. N° 534, del 2 diciembre de 2010, D.O. N° 70, Tomo 391, publicado el 8 de abril de 2011.

²⁶⁴ Según el artículo 6 literal h) se entiende por transparencia “el deber de actuar apegado a la ley, de apertura y publicidad que tienen los servidores públicos en el desempeño de sus competencias y en el manejo de los recursos que la sociedad les confía, para hacer efectivo el derecho de toda persona a conocer y vigilar la gestión gubernamental.”

²⁶⁵ Para los efectos de la LAIP se entiende por información pública aquella que se encuentra en poder de los entes obligados por la LAIP, archivos, datos, bases de datos, comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio de sus facultades o actividades, que consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico, independientemente de su fuente, fecha de elaboración, y que no sea confidencial. En el que dicha información puede haber sido generada, obtenida, transformada o conservada por éstos a cualquier título. Esto de conformidad al artículo 6 literal c) de la LAIP.

de las actuaciones de las instituciones del Estado; teniendo por finalidad propiciar y fomentar la transparencia de la gestión pública, impulsar la rendición de cuentas, promover y facilitar la participación ciudadana en el control de la gestión gubernamental, fiscalizar la función pública, y contribuir a la prevención y combate de la corrupción.

La LAIP es vinculante para los órganos del Estado, sus dependencias, las instituciones autónomas, las municipalidades o cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública; de igual forma están obligadas las sociedades de economía mixta, las personas naturales o jurídicas que manejen recursos o información pública o ejecuten actos de la función estatal, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social²⁶⁶.

Dicho cuerpo legal, regula diferentes clases de información²⁶⁷ siendo una de ellas la información oficiosa, consistente en aquella que los entes obligados de forma oficiosa deben poner a disposición del público, entre este tipo de información se puede mencionar la relativa al presupuesto asignado, la remuneraciones mensuales, viajes internacionales autorizados financiados con fondos públicos²⁶⁸, informes contables, inventario de bienes muebles cuyo

²⁶⁶ Artículos 7 y 8 de la LAIP.

²⁶⁷ Otra clase de información es la reservada aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa por la ley, en razón de un interés general durante un periodo determinado y por causas justificadas; y la información confidencial es aquella información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido. Artículo 6 literales e) y f) de la LAIP.

²⁶⁸ En relación al listado de viajes internacionales autorizados por los entes que se encuentran obligados por la LAIP, que sean financiados con fondos públicos, deben incluir el nombre del funcionario o empleado, destino, objetivo, valor del pasaje, viáticos asignados y cualquier otro gasto. Lo anterior según lo dispuesto en el artículo 10 numeral 11 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

valor exceda de veinte mil dólares, información relativa a montos y destinatarios privados de recursos públicos, permisos, las autorizaciones y concesiones otorgados, las contrataciones y adquisiciones formalizadas o adjudicadas en firme²⁶⁹, y los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas existentes, entre otras. Esta información es de gran importancia ya que permite a la población verificar si se está haciendo buen uso de los recursos del Estado.

Finalmente, uno de los aspectos más importantes contenidos en la LAIP es lo relativo a la promoción de la cultura de acceso a la información, regulando la obligación de las entidades obligadas, a capacitar periódicamente a todos sus servidores públicos en materia de acceso a la información; del mismo modo estableciendo el deber del Ministerio de Educación de incluir entre los planes y programas de estudio de educación formal para todos los niveles, temas relacionados a la importancia de la transparencia, el derecho de acceso a la información pública, y el control ciudadano de la gestión pública²⁷⁰.

3.1.3.4 Ley Disciplinaria Policial, LDP

La Ley Disciplinaria Policial²⁷¹, en adelante LDP, fue creada el 20 de diciembre de 2007, teniendo por objetivo principal establecer un régimen disciplinario aplicable a los miembros y al personal de la Policía Nacional Civil, cualquiera que sea el puesto que desempeñen en la función policial o administrativa en que se encuentren, tanto dentro como fuera del territorio de la República de El

²⁶⁹ De acuerdo con lo regulado en el art. 10 núm. 19 de la LAIP sobre la información relativa a las contrataciones y adquisiciones formalizadas o adjudicadas en firme, se deben detallar el objeto, monto, nombre y características de la contraparte, plazos de cumplimiento y ejecución, forma en que se contrató, detalle del proceso de adjudicación y contenido del contrato.

²⁷⁰ Artículo 45 y siguientes de la LAIP.

²⁷¹ LEY DISCIPLINARIA POLICIAL. D. L. N° 518, del 2 de diciembre de 2007, D.O. N° 10, Tomo 378, publicado el 16 de enero de 2008.

Salvador; por lo que contiene disposiciones importantes para eliminar la corrupción²⁷². Dicha responsabilidad disciplinaria es independiente y se entiende sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o cualquier otra de carácter administrativo, a que hubiere lugar; pudiendo en tal caso sancionarse tanto por lo dispuesto en la LDP como por otra ley.

Según el artículo 6 de la LDP, las infracciones disciplinarias se clasifican en faltas leves, graves y muy graves. Se regulan como faltas graves conductas como imponer a sus subalternos trabajos ajenos al servicio o impedirles el cumplimiento de sus deberes; y prevalecerse de su cargo o investidura, o conminar a otro mediante abuso de autoridad para obtener algún beneficio o ventaja para sí o para un tercero, entre otras.

Como faltas muy graves se regulan conductas tales como divulgar información oficial que conozca en razón del cargo; exigir, solicitar, o recibir bienes o cualquier beneficio, para ejecutar, facilitar, retardar u omitir un acto propio o contrario a sus funciones y deberes; ejercer actividades o recibir beneficios de negocios incompatibles con la función policial; apropiarse o hacer mal uso de los bienes de la Institución, o usarlos en beneficio particular; enriquecerse ilícitamente; y mantener relaciones con personas con las que pueda existir algún conflicto de intereses.

Los miembros y el personal de la Policía Nacional Civil que cometieren faltas leves pueden ser sancionados²⁷³ con amonestación verbal privada,

²⁷² Según la LDP el régimen disciplinario comprende la tipificación y clasificación de las infracciones, las sanciones correspondientes, el procedimiento a seguir, las autoridades, y los órganos con competencia investigadora y sancionadora; tendiendo por finalidad garantizar el cumplimiento efectivo del servicio y la función policial.

²⁷³ Atendiendo a lo regulado en el artículo 14 de la LDP son competentes para conocer del procedimiento por faltas leves e, imponer las sanciones correspondientes, así como para iniciar la investigación disciplinaria por faltas graves o muy graves: "a) El titular del Ministerio

amonestación escrita, suspensión de la licencia o permiso hasta por setenta y dos horas, arresto sin goce de sueldo hasta por tres días, y suspensión del cargo sin goce de sueldo de uno hasta quince días; mientras que por faltas graves pueden ser sancionados con arresto sin goce de sueldo de cuatro hasta cinco días y suspensión del cargo sin goce de sueldo de dieciséis hasta por noventa días; por faltas muy graves pueden ser sancionados con la suspensión del cargo sin goce de sueldo de noventa y un días hasta ciento ochenta días, degradación a la categoría inmediata inferior y destitución.

De los aspectos que más destacan de esta ley, es la diversidad de sanciones que pueden ser aplicadas ante el cometimiento de una infracción, las cuales son impuestas de forma proporcional a la gravedad de la falta, y que en gran medida permite mantener una correcta conducta ética de los miembros y el personal de la Policía Nacional Civil.

3.1.3.5 Ley de la Carrera Judicial, LCJ

La Ley de la Carrera Judicial²⁷⁴, en adelante también citada como LCJ, es un cuerpo normativo que tiene por objeto regular entre otras cosas las relaciones de servicio de los funcionarios y empleados judiciales con el Órgano Judicial; así como los derechos y sanciones disciplinarias de Magistrados de cámaras de segunda instancia, Jueces de primera instancia, Jueces de paz que ejerzan cargos en carácter de propietarios y en general, a todos los servidores del

al que se le asignen las funciones de seguridad pública, respecto de las faltas cometidas por el Director General; b) El superior jerárquico respecto de sus subordinados, de conformidad a la estructura orgánica y administrativa de la Institución, aprobada legalmente; y, c) En general, los jefes de servicio.” Y según el artículo 15 de la LDP Los Tribunales Disciplinarios serán competentes para conocer y decidir en los procedimientos seguidos para imponer las sanciones por faltas graves y muy graves en que incurran los miembros de la Policía Nacional Civil.

²⁷⁴ LEY DE LA CARRERA JUDICIAL. D. L. N° 536, del 12 de julio de 1990, D.O. N° 182, Tomo 308, publicado el 24 de julio de 1990.

Órgano Judicial cuyos cargos se hayan incorporado a la carrera judicial, así como a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, durante el periodo en el que hayan sido electos²⁷⁵.

Dentro del contenido de dicha ley se encuentra lo relativo a los deberes que los miembros de la carrera judicial deben cumplir, entre los cuales se encuentra atender y administrar con la debida diligencia el tribunal a su cargo, tramitar y resolver con prontitud y eficiencia los procesos y diligencias bajo su conocimiento, cumplir con el horario de sus labores y desempeñar el cargo con el debido cuidado, eficiencia y responsabilidad²⁷⁶.

De igual forma, se encuentran reguladas las incompatibilidades de los servidores públicos pertenecientes a la carrera judicial, siendo estas realizar actividades relativas a la abogacía o la procuración, u ostentar la calidad de funcionario o empleado público, ya sea por nombramiento o por contrato.²⁷⁷

Otra de las incompatibilidades es la relacionada al parentesco, no debiendo conocer de resoluciones que hayan sido dictadas por magistrados o funcionarios de tribunales distintos, con los que sean cónyuges, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; así como no poder nombrar en un mismo tribunal personas que sean cónyuges entre sí, o a personas que tengan algún grado del parentesco antes citado²⁷⁸; y finalmente como incompatibilidad especial se encuentra la participación en política partidista²⁷⁹.

²⁷⁵ Artículo 1 de la LCJ.

²⁷⁶ Artículo 22 de la LCJ.

²⁷⁷ Artículo 24 de la LCJ.

²⁷⁸ Artículo 25 de la LCJ.

²⁷⁹ De conformidad al artículo 26 de la Ley de la Carrera Judicial, política partidista se refiere a formar parte en cuadros de dirección, ser representante de partidos políticos o realizar actividad proselitista.

Por otra parte, la LCJ establece la existencia de un control judicial²⁸⁰ el cual es realizado por la Corte Suprema de Justicia, mediante inspecciones con las que busca mantener una buena administración de justicia y determinar las deficiencias y necesidades de los tribunales a fin de subsanarlas. Las inspecciones se realizan sobre las actuaciones del tribunal, en términos de eficiencia administrativa; evaluación y utilización de los recursos humanos y materiales; la observación de la disciplina, orden y decoro del tribunal; y revisión de expedientes²⁸¹.

De igual forma la LCJ determina que el rendimiento de los miembros de la carrera judicial se encuentra en evaluación permanente, donde la evaluación se realiza por medio de unidades técnicas y comprende aspectos como capacidad e idoneidad; eficiencia, orden, responsabilidad y celeridad en el trabajo; grado de cumplimiento de obligaciones; y observancia de las disposiciones disciplinarias.

En cuanto al régimen disciplinario la LCJ regula diferentes tipos de infracciones²⁸²; entre las infracciones muy graves destaca el prevalerse del cargo para ejercer influencias indebidas, infringir las normas sobre incompatibilidades y conocer en asuntos en los que existe impedimento. Determinado como sanción para dichas infracciones la suspensión sin goce de sueldo de quince a sesenta días.²⁸³

²⁸⁰ Artículo 42 de la LCJ.

²⁸¹ Las inspecciones son realizadas en el tiempo que se considere necesario y de forma obligatoria una vez al año.

²⁸² Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley de la Carrera Judicial la amonestación podrá ser aplicada en los casos de infracciones menos graves; la suspensión en el desempeño de su cargo sin goce de sueldo, de tres a quince días, en los casos de infracciones graves, y la suspensión sin goce de sueldo de más de quince a sesenta días, por infracciones muy graves.

²⁸³ Según el artículo 57 de la LCJ, la autoridad competente para imponer las sanciones será el mismo que tenga la facultad de nombrar al miembro de la carrera señalado como infractor.

Finamente, la LCJ establece que los miembros de la carrera judicial pueden ser removidos del cargo, por supuestos como ineptitud o ineficiencia manifiesta en el desempeño del cargo, abuso de autoridad, solicitar o recibir dádivas, promesas o favores de los interesados en los procesos, y asesorar en asuntos judiciales.

3.1.3.6 Código de ética Judicial de El Salvador, CEJES

El Código de Ética Judicial de El Salvador²⁸⁴, en adelante CEJES, es un instrumento normativo dirigido a regular las conductas y actuaciones éticas referidas a los funcionarios²⁸⁵ que ejercen o deben ejercer jurisdicción en El Salvador, así como a los demás servidores del Órgano Judicial, cuando corresponda.

Dicho Código de Ética tiene por finalidad señalar los principios y deberes éticos de la función judicial para mejorar la calidad de la justicia en El Salvador, con el objeto de proteger los bienes morales de la sociedad y promover la transparencia judicial²⁸⁶.

En tal sentido, el CEJES contiene principios y deberes de gran importancia orientados a evitar el cometimiento de posibles actos de corrupción, entre ellos se encuentra el principio de independencia, donde los jueces deben juzgar desde una perspectiva jurídico-social no dejándose influenciar por presiones, intereses, o factores ajenos de carácter jerárquico, político partidista, amistad

²⁸⁴ CODIGO DE ETICA JUDICIAL DE EL SALVADOR, Acuerdo Judicial, del 17 de diciembre de 2013, D. O. N° 24, Tomo 402, publicado el 6 de febrero de 2012.

²⁸⁵ Artículo 1 inciso 2° de la Código de Ética Judicial de El Salvador, “Para los efectos de este Código, funcionario judicial o funcionaria judicial es toda persona que ejerce jurisdicción propia como miembro de una Sala de la Corte Suprema de Justicia, Cámara de Segunda Instancia, Tribunal o Juzgado.”

²⁸⁶ Artículo 3 del CEJES.

o recomendación y denunciando cualquier circunstancia que pueda vulnerar su autonomía²⁸⁷.

El principio de imparcialidad en el que deben tratar por igual a todas las personas involucradas en un proceso, evitando conceder ventajas o privilegios ilegales a cualquiera de las partes, negándose a que familiares o amigos influyan en sus decisiones judiciales y rechazando cualquier dádiva proveniente de las partes²⁸⁸.

El principio de honestidad no aprovechándose ilegalmente del cargo que desempeña, o de las personas o bienes que administra, ni recibiendo ningún tipo de beneficio fuera de los que por derecho le corresponde, ni ejerciendo la abogacía o el notariado²⁸⁹. El principio de transparencia garantizando la documentación de todas sus actuaciones y la publicidad de las mismas, así como cumpliendo con el deber de rendir la declaración jurada de sus bienes y rentas.

El principio de responsabilidad institucional, protegiendo los recursos proporcionados por el Estado para el ejercicio de la función jurisdiccional, evitando realizar o favorecer nombramientos, promociones, ascensos, traslados o permutas irregulares o injustificadas tanto suyos como de otros cargos que beneficien a familiares, amistades u otros interesados²⁹⁰.

Además, el CEJES establece diferentes deberes éticos²⁹¹ entre los que se encuentran aquellos que deben tener los jueces en sus relaciones con

²⁸⁷ Artículo 7 del CEJES.

²⁸⁸ Artículo 8 del CEJES.

²⁸⁹ Artículo 12 del CEJES.

²⁹⁰ Artículo 14 del CEJES.

²⁹¹ Artículos 26 y 27 del CEJES.

abogados y justiciables, tales como evitar recibir audiencias, o mantener reuniones privadas con las partes, litigantes o personas que tengan alguna relación con el proceso, así como también evitar atender pedidos o recomendaciones especiales de trato diferenciado de las partes en los procesos.

Entre los deberes éticos para con los demás integrantes del órgano judicial se encuentra evitar dedicar horas laborales o de audiencias, a actividades personales, profesionales y no propias de las asignadas en la leyes, así como no solicitar favores a otros jueces que afecten su independencia judicial e imparcialidad²⁹².

En cuanto a los deberes éticos en las relaciones con los órganos del Estado y con otras instituciones públicas u organizaciones privadas, se encuentran deberes como el de abstenerse de realizar asesorías o prestaciones de servicios profesionales, en otros órganos o instituciones que puedan provocar conflictos de intereses; no permitir actos de tribunales o autoridades superiores, que pongan en riesgo la independencia e imparcialidad; así como evitar prácticas que afecten la transparencia y objetividad de los procesos de selección, ascensos y traslados en la carrera judicial²⁹³.

Finalmente, entre los deberes de quienes representan a los jueces en el Consejo Nacional de la Judicatura se encuentran evitar las prácticas de nepotismo y favoritismos entre colegas del demos judicial para propiciar la meritocracia; y rechazar influencias de terceros que busquen promover el ingreso, promoción y ascensos en detrimento de la carrera judicial²⁹⁴

²⁹² Artículos 28 y 29 del CEJES.

²⁹³ Artículo 30 y siguientes del CEJES.

²⁹⁴ Artículos 47 y 48 del CEJES.

3.2 Organismos anticorrupción

Existe una diversidad de instituciones internacionales, regionales y nacionales, públicas y privadas que ejercen un control en la Administración Pública, con el fin de generar un marco de actuación ético en los servidores públicos, así como también con el objetivo de persuadir y denunciar posibles actos de corrupción; es en tal sentido y comprendiendo la importancia que dichas entidades poseen en la lucha en contra de este flagelo que a continuación se realiza un estudio de aquellos organismos e instituciones consideradas las más trascendentales en el control de la corrupción en El Salvador.

3.2.1 Organismos públicos regionales

Entre los Organismos Regionales de naturaleza pública que coadyuvan al combate de la corrupción se estudiarán la Oficina Regional de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe, Organización de Estados Americanos y el Centro Latinoamericano de Administración Desarrollo.

3.2.1.1 Oficina Regional de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe, UNODC ROPAN

En el año 2009 y con el objetivo de ofrecer un mayor servicio a los Estados Miembros de la región la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, crea la Oficina Regional para Centroamérica y el Caribe en Panamá, según sus siglas en inglés UNODC ROPAN, dicha oficina cubre 24 países de Centroamérica y el Caribe, entre ellos El Salvador, y tiene como objetivo apoyar a los Gobiernos de los Estados miembros en el desarrollo y la implementación de iniciativas prioritarias en materias relativas a la lucha contra

el tráfico ilícito de drogas, la corrupción, el lavado de dinero y el crimen organizado, así como también el refuerzo de la seguridad nacional²⁹⁵.

Para la UNODC ROPAN la corrupción es un mal que daña la confianza de las personas en las instituciones públicas, e impacta seriamente en los recursos del Estado reduciendo significativamente los ingresos económicos, lo que genera graves consecuencias en el ámbito social, provoca el desvío de recursos, y retrasa el desarrollo económico²⁹⁶.

Es por ello que esta oficina colabora con los Gobiernos emprendiendo proyectos enfocados a fortalecer la probidad en las contrataciones públicas²⁹⁷, así como implementando mecanismos de examen en la aplicación de la CNUCC; de la prevención de la corrupción y la asistencia técnica disponible para los Estados; y las iniciativas de recuperación de activos²⁹⁸.

3.2.1.2 Organización de Estados Americanos, OEA

La OEA es un organismo regional creado en 1948 con el fin de lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y

²⁹⁵ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Acerca de UNODC ROPAN*, disponible en <https://www.unodc.org/ropan/es/Introduction/aboutunodcropan.html>, sitio visitado el 15 de junio de 2015.

²⁹⁶ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Transparencia, Objetividad y Competencia en las Contrataciones Públicas: Evaluación legal en el Gobierno Federal, en el Distrito Federal y en el Estado de Puebla sobre el cumplimiento al artículo 9° de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, 1ª Ed., UNODC, México, 2013, p. 48.

²⁹⁷ MAZZITELLI, Antonio, Acciones Internacionales contra la corrupción, en “*Revista Técnica de la Auditoría Superior de la Federación, número 7*,” 1ª Ed., AFS, México, 2015, p. 18.

²⁹⁸ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *UNODC, ANTAI, IAACA Conferencia de prensa para la V Conferencia de los Estados Partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, disponible en <https://www.unodc.org/ropan/es/IndexArticles/CoSP/press-conference-august-2013.html>, sitio visitado el 15 de junio de 2015.

defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia; actualmente está conformado por 35 Estados de Américas, entre los que se encuentra El Salvador, y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del Hemisferio²⁹⁹.

Para la OEA, el acceso a la información pública es una forma importante de prevenir la corrupción³⁰⁰; por lo que los Estados tienen la obligación de respetar el derecho de acceso a la información pública de las personas, promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y su aplicación efectiva³⁰¹.

La OEA cuenta con el Portal Anticorrupción de las Américas, el cual constituye una herramienta para facilitar el acceso a la información sobre los desarrollos dados en materia de transparencia y cooperación contra la corrupción³⁰².

3.2.1.3 Centro Latinoamericano de Administración Desarrollo, CLAD

El CLAD es un organismo público regional, de carácter intergubernamental fue constituido en el año 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú

²⁹⁹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Quiénes Somos*, disponible en http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp, sitio visitado el 15 de junio de 2015.

³⁰⁰ “Actualmente se tiende a pensar que el derecho penal es el medio más adecuado para controlar la corrupción. Sin embargo, el escaso efecto de la acción del sistema de justicia penal en este campo revela sus limitaciones y la necesidad de convencer a la legislatura que deje producir una prevención basada exclusivamente en normas, tipos penales y sanciones, y potenciar otros medios, quizá mucho más efectivos, de combatir la corrupción. Entre estos medios de prevención técnica puede mencionarse, por supuesto, una promoción amplia en la cultura de la Administración Pública del derecho a la libertad de información.” HASSEMER, Winfried, *Posibilidades jurídicas, policiales y administrativas de una lucha más eficaz contra la corrupción*; *Revista Pena y Estado*, 1ª Ed., Editores del Puerto, Buenos Aires, 1995, p. 149.

³⁰¹ FUENMAYOR E., Alejandro, *El Derecho de Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública*, 1ª Ed., Oficina de la UNESCO para América Central, Costa Rica, 2004, p. 8.

³⁰² ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Portal Anticorrupción de las Américas*, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>, sitio visitado el 15 de junio de 2015.

y Venezuela, dicha entidad busca promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros³⁰³.

En materia de combate a la corrupción el CLAD realiza un esfuerzo regional a través de la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOPEP), en la que reúne a instituciones gubernamentales y no gubernamentales que tienen la función de combatir la corrupción en todas sus manifestaciones, y rescatar los principios éticos en el ejercicio de la función pública³⁰⁴. El salvador forma parte de la RICOPEP a través de la Corte de Cuentas de la República, e instituciones no gubernamentales como la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), entre otras.

El CLAD también ha realizado Cumbres Internacionales, en las que han aprobado documentos importantes, entre los que figura la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, El Salvador 2008³⁰⁵, que

³⁰³ CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO, *Acerca del CLAD*, disponible en <http://old.clad.org/portal>, sitio visitado el 19 de junio de 2015.

³⁰⁴ La Red, constituida por un acuerdo entre las instituciones participantes en el Foro Iberoamericano de Combate a la Corrupción organizado por el CLAD en 1998, adoptó por consenso sus objetivos, incluyendo el intercambio de información sobre la estructura y organización de cada una de estas instituciones y la normativa vigente en materia de enfrentamiento a la corrupción. Además, promueve eventos relacionados con el tema, el intercambio de profesionales, la realización de actividades de formación, investigación, consultoría técnica y difusión de publicaciones especializadas. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO, *Reseña*, disponible en <http://old.clad.org/formacion/redes-del-clad/ricorep>, sitio visitado el 19 de junio de 2015.

³⁰⁵ CARTA IBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA, Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008, Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre del año 2008.

tiene por objeto conformar un cuerpo de principios que sirvan de referencia a las diferentes Administraciones Públicas de los Estados iberoamericanos en la formulación de políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de la gestión pública.

Entre dichos principios se encuentra el de ética pública que implica la observancia de valores éticos tales como la probidad, la honradez, la buena fe y la corresponsabilidad social, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y la preeminencia del interés público sobre el privado³⁰⁶.

3.2.2 Organizaciones internacionales privadas

Las Organizaciones internacionales privadas que coadyuvan a controlar la corrupción que se estudiarán son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y Transparencia Internacional.

3.2.2.1 Banco Mundial, BM

El Banco Mundial³⁰⁷ es un organismo internacional privado, cuya labor fundamental es la asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo; no obstante ello, el BM posee importantes estrategias para erradicar la corrupción entre las que se pueden mencionar impedir el fraude y la corrupción en los proyectos y programas financiados por el BM, ayudar a

³⁰⁶ Numeral 9 de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, San Salvador, El Salvador 2008.

³⁰⁷ El BM fue creado en el año de 1944 y está compuesto por cinco instituciones siendo estas, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Asociación Internacional de Fomento, la Corporación Financiera Internacional, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. BANCO MUNDIAL, *Afi guías*, 15, 1ª Ed., Afi, Madrid, 2015, pp. 3-4.

los países que lo soliciten a combatir la corrupción, y contribuir a los esfuerzos internacionales en la eliminación de la corrupción³⁰⁸.

Según las investigaciones llevadas a cabo por el BM, se ha concluido que los esfuerzos contra la corrupción dan resultado cuando se concentran en medidas preventivas que reducen las oportunidades de corrupción³⁰⁹; siendo necesaria la implementación de un enfoque amplio que encare sus múltiples causas y los problemas estructurales que le permiten prosperar, en donde deben participar los dirigentes políticos, los funcionarios públicos, la sociedad civil, los medios de información, el área académica, el sector privado y las organizaciones internacionales; por lo que el BM ha colaborado con operaciones de freno a la contra la corrupción en casi 100 países.

Entre las labores realizadas por BM en El Salvador durante el año 2014 se encuentra el apoyo en asistencia técnica y cinco proyectos de inversión por \$250 millones de dólares destinados al fortalecimiento de los gobiernos locales, mejora de la gestión fiscal y del desempeño de sector público, entre otros³¹⁰.

³⁰⁸ “Los programas del Banco relativos a la gobernabilidad promueven: la lucha contra la corrupción; la gestión de los gastos públicos; la reforma de la administración pública; la reforma judicial; la política tributaria, y la administración, la descentralización, el gobierno electrónico y la prestación de servicios públicos.” BANCO MUNDIAL, *Cómo ayuda el Banco a combatir la corrupción*, disponible en <http://www.bancomundial.org/temas/anticorruptcion/lucha.htm>, sitio visitado el 19 de junio de 2015.

³⁰⁹ “El Banco Mundial ha adoptado una estrategia de medidas múltiples contra la corrupción: prevenir la corrupción en los proyectos del Banco Mundial; ayudar a los países a combatir la corrupción; integrar la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción en sus políticas y programas; y apoyar los esfuerzos internacionales para combatir la corrupción.” OFICINA CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Acción Mundial Contra la Corrupción, Corrupción los documentos de Mérida*, 1ª Ed., Naciones Unidas, Viena, 2005, p. 120.

³¹⁰ “Esta iniciativa es parte del proceso de consultas que el BM lleva a cabo con el Gobierno y distintos sectores sociales para identificar las principales áreas de apoyo de la institución en la próxima estrategia de desarrollo para El Salvador.” BANCO MUNDIAL, *BM/El Salvador: ¿qué crees que necesita tu país?*, disponible en <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/02/03/el-salvador-que-crees-que-necesita-tu-pais>, sitio visitado el 19 de junio de 2015.

3.2.2.2 Banco Interamericano de Desarrollo, BID

El BID es una institución financiera internacional creada en 1959 conformada en la actualidad por 48 países miembros, entre los que se encuentra El Salvador, dicha institución tiene por objetivos la reducción de la pobreza y la desigualdad y el logro de un crecimiento sostenible en la región de América Latina y el Caribe, esto mediante el financiamiento de programas de desarrollo³¹¹. Para el BID la transparencia y la lucha contra la corrupción son instrumentos importantes para el logro de su objetivo, por tal razón dirige sus esfuerzos a la cooperación con los países, y la lucha contra la corrupción a nivel local y nacional³¹².

En tal sentido y con el fin de erradicar la corrupción el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2009 aprobó el Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia (PAACT), con el cual busca integrar, actualizar y profundizar los mecanismos y capacidades para prevenir, controlar y sancionar la corrupción. En donde el Banco Interamericano de Desarrollo con su implementación ha contribuido al fortalecimiento de políticas públicas y planes nacionales de prevención y lucha contra la corrupción, así como al fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos, mejorando el acceso a la información, promoviendo la transparencia, modernizando los organismos de control superior, externo e interno y robusteciendo el rol fiscalizador de las instancias legislativas³¹³.

³¹¹ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Afi guías 15*, 1ª Ed., Afi, Madrid, 2015, p.3

³¹² BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Transparencia, responsabilidad y anticorrupción*, disponible en <http://www.iadb.org/es/temas/transparencia/transparencia-y-anticorrupcion,1162.html>, sitio visitado el 19 de junio de 2015.

³¹³ BAENA OLABE, Paloma y otro, *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*, 1ª Ed., Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, Washington, 2011, p. 1.

En El Salvador la estrategia del BID para el período 2010-2014 se enfocó en seis áreas prioritarias: finanzas públicas, protección social, hábitat urbano, agua y saneamiento, transporte, y energía. En el que sus actividades están encaminadas a mejorar las finanzas públicas, a través del aumento de la recaudación y de la eficiencia del gasto público, la promoción de una mayor transparencia y prevención y control de la corrupción³¹⁴.

3.2.2.3 Transparencia Internacional, TI

Transparencia Internacional es una Organización no Gubernamental creada en 1993, esta Organización busca combatir la corrupción, fomentando la iniciativa en la sociedad civil de denunciar, respaldando a las víctimas de corrupción y trabajando en conjunto con los gobiernos y la empresa privada. Transparencia Internacional se encuentra radicada en más de 80 países por lo que se considera influyente en materia anticorruptiva³¹⁵.

Para esta organización la corrupción es todo abuso del poder para beneficio privado y la clasifican como grande, pequeña y política, en función de las cantidades de dinero que se pierden y el sector donde se produce. Por otra parte, establece que la transparencia comprende el esclarecimiento de

³¹⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, EL SALVADOR, *Perspectiva General*, disponible en <http://www.iadb.org/es/paises/el-salvador/el-salvador-y-el-bid,1062.html>, sitio visitado el 15 de junio de 2015.

³¹⁵ La Organización Transparencia Internacional constituye un esfuerzo mundial de gran significación en la búsqueda de la transparencia en las relaciones entre los gobiernos y los privados, y de estos entre sí. Su objetivo es promover la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. El mayor éxito de TI ha consistido en colocar el tema de la corrupción en la agenda del mundo. Instituciones internacionales como el BM y el Fondo Monetario Internacional ahora ven la corrupción como uno de los principales obstáculos para el desarrollo, mientras que antes de la década de 1990 este tema no se analizaba a fondo. Transparencia Internacional, además, desempeñó un papel fundamental en la introducción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y en la Convención contra el Soborno de la OCDE. NOUEL, Emilio, *Nuevos temas de Derecho Internacional*, 1ª Ed., Editorial Arte, Caracas, Venezuela, 2000, p. 218.

aquellos actos que parecen negocios turbios, el fortalecimiento de la aplicación de las normas sobre otras actividades ilícitas, y el fomento de los negocios éticos dentro de la sociedad en general³¹⁶.

TI realiza un informe sobre los índices de corrupción de los diversos Estados del mundo, dando una puntuación de diez en aquellos Estados que no presentan índices de corrupción, llegando hasta cero en aquellos otros que no se logra hacer mayor resultando frente a este fenómeno. En dicho índice El Salvador para el año 2014 figura en el puesto 80 reflejando una puntuación de 39 en la escala de 100.³¹⁷

3.2.3 Instituciones Públicas Nacionales

Entre las Instituciones públicas nacionales que se estudiaran se encuentra el Tribunal de Ética Gubernamental, el Instituto de Acceso a la Información Pública y la Corte de Cuentas de la Republica.

3.2.3.1 Tribunal de Ética Gubernamental, TEG

El Tribunal de Ética Gubernamental³¹⁸, fue la institución creada mediante la derogada Ley de Ética Gubernamental de 2006 como una entidad de derecho

³¹⁶ Gran corrupción consiste en actos cometidos en un alto nivel de gobierno que distorsionan las políticas o el funcionamiento central del estado, lo que los líderes de beneficiarse a expensas del bien público. Corrupción pequeña se refiere al abuso cotidiano del poder encomendado por funcionarios públicos de bajo y de nivel medio en sus interacciones con los ciudadanos, que a menudo están tratando de acceder a bienes y servicios básicos. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *¿Que es corrupción?*, disponible en <https://www.transparency.org/what-is-corruption/>, sitio visitado el 20 de junio de 2015.

³¹⁷ LA PRENSA GRAFICA, *Aponte: apoyaremos reducir corrupción*, disponible en <http://www.laprensagrafica.com/2014/12/05/aponte-apoyaremos-reducir-corrupcion>, sitio visitado el 20 de junio de 2015.

³¹⁸ Se creó al Tribunal de Ética Gubernamental como una estructura administrativa y posteriormente, en virtud de reforma, como una entidad de Derecho Público, con personalidad

público³¹⁹ y autónomo, representada en las instituciones públicas a través de las Comisiones de Ética Gubernamental; con la vigente Ley de Ética Gubernamental de 2011³²⁰, se aseguró la continuidad jurídica de dicha entidad así como lo relativo a sus funciones las cuales en esencia consisten en velar por el cumplimiento de la ética pública.

El TEG está compuesto por cinco miembros³²¹ los cuales ejercen funciones durante el periodo de cinco años, siendo la autoridad máxima el Pleno³²², asimismo se encuentran las Comisiones de Ética Gubernamental³²³ de cada una de las instituciones de la Administración Pública.

Entre las funciones que posee el TEG destaca la promoción y difusión entre los servidores públicos el cumplimiento de las normas éticas, así como la

jurídica y autonomía en lo técnico, económico y administrativo, siendo la institución rectora de la ética pública y estando integrada, además, por las Comisiones de Ética Gubernamental de las instituciones públicas. TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, *Antecedentes del Tribunal de ética Gubernamental*, disponible en <http://www.teg.gob.sv/antecedentes>, sitio visitado el 28 de enero de 2015.

³¹⁹ El nacimiento de las organizaciones gubernamentales entraña consideraciones de los sistemas propios de gobiernos y de actitudes y demandas sociales. La distinción de los organismos públicos en su marco jurídico, crea el famoso principio de legalidad, como una manera de reglar los actos públicos y preservar con mucho celo el apego a la juridicidad de un país y la protección de los fondos y recursos del Estado. CERVANTES BENAVIDES, Orlando y otro, *Administración de Instituciones Públicas*, Editorial Universidad Estatal a distancia, 1ª Ed., S. E., 1987, p. 156.

³²⁰ Artículo 63 de la LEG.

³²¹ Los miembros del Tribunal de Ética Gubernamental son designados uno por la Asamblea Legislativa el que además ostenta el cargo de presidente del Tribunal, los demás son elegidos por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Cuentas y el último de ellos por los titulares del Ministerio Público; los miembros del Tribunal. Artículo 11 inciso 1º de la LEG.

³²² Según el artículo 18 inciso 2º de la LEG, El pleno es un organismo colegiado, conformado por la reunión de los miembros propietarios del TEG constituidos en sesión.

³²³ Las Comisiones de Ética Gubernamental, están conformadas por tres miembros con sus respectivos suplentes, quienes ejercen sus funciones por el periodo de tres años, pudiendo ser reelectos; los miembros que conforman las Comisiones de Ética Gubernamental deben pertenecer al personal de la institución donde laboran; siendo nombrados, uno por la autoridad de la institución en la que laboran; otro por el Tribunal de Ética Gubernamental y el último por elección de los funcionarios y empleados públicos de la respectiva institución, artículo 26 de la LEG.

capacitación a los servidores públicos sobre la ética en la función pública, esto con el fin de prevenir actos de corrupción³²⁴.

Por su parte el Pleno como máxima autoridad del TEG³²⁵ tiene como funciones y atribuciones tramitar el procedimiento administrativo sancionador; imponer las sanciones correspondientes por el incumplimiento de deberes o infracción a las prohibiciones éticas; promover mecanismos para garantizar la transparencia en la Administración pública; aprobar políticas, acciones, planes, programas y proyectos referentes a la aplicación de la ética pública; suscribir alianzas y convenios con entidades gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, para el cumplimiento de los objetivos institucionales³²⁶.

Entre los convenios realizados por TEG se pueden mencionar los alcanzados con instituciones como la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, la Oficina Anticorrupción de la República de Argentina, así como diversas universidades de El Salvador; esto con la finalidad de colaborar mutuamente en el desarrollo de las destrezas técnicas e iniciativas que fortalezcan la lucha contra la corrupción, así como el intercambio de información y asistencia

³²⁴ Artículo 19 de la LEG.

³²⁵ La LEG con el objetivo de no vulnerar el principio de supremacía del interés público, de probidad y de imparcialidad, establece que los miembros del Tribunal de Ética Gubernamental deben excusarse de conocer en los casos en que alguno de ellos, sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, socio cónyuge o conviviente tenga algún interés, así como en los casos en que se presente otra circunstancia que pudiera incidir en su imparcialidad. Con el mismo objetivo se establece que los miembros del Tribunal de Ética Gubernamental pueden recusar a otro de sus miembros al que le sea cuestionada su imparcialidad, debiendo exponer y probar las razones del cuestionamiento. Entre las causas de remoción de los miembros que componen el pleno en el Tribunal de Ética Gubernamental se encuentran ser condenado por la comisión de un delito doloso, ser sancionado por violación a las prohibiciones o deberes éticos establecidos en la Ley de ética Gubernamental, incumplir de manera grave las obligaciones y funciones inherentes al cargo; incurrir en alguna causa de incompatibilidad, e incumplir con la obligación de rendir el informe anual a la Asamblea Legislativa.

³²⁶ Artículo 20 de la LEG de 2011.

técnica relativa a sus funciones institucionales y el apoyo a las iniciativas de educación continua de los servidores públicos sobre ética pública³²⁷.

3.2.3.2 Instituto de Acceso a la Información Pública, IAIP

El Instituto de Acceso a la Información Pública, es una entidad de derecho público, creada en el año 2011 por disposición de la Ley de Acceso a la Información Pública³²⁸, y tiene por cometido velar por la efectiva aplicación de la referida ley, debiendo garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado.

Entre las atribuciones del IAIP se encuentra garantizar el debido ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover una cultura de transparencia en la sociedad y entre los servidores públicos, desarrollar cursos de capacitación a los servidores públicos en materia de transparencia y acceso a la información y evaluar el desempeño de los entes obligados sobre el cumplimiento de la LAIP³²⁹.

Entre las labores realizadas por el IAIP se encuentra la capacitación de más de dos mil personas sobre la LAIP durante el año 2014³³⁰, ha iniciado diversos

³²⁷ TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, *Convenios*, disponible en <http://www.teg.gob.sv/convenios>, sitio visitado el 20 de junio de 2015.

³²⁸ Artículo 51 de la LAIP.

³²⁹ Artículo 58 literal b), c) y l) de la LAIP.

³³⁰ Acceso a la Información Pública logró que 2,131 personas conocieran, en el 2014, sobre el derecho de acceso a la información pública. A través de diversas jornadas de capacitación desarrolladas en distintas localidades del país y con el apoyo de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, el IAIP logró capacitar a un total de 1,114 mujeres y 1,012 hombres. INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, *Más de 2,000 personas capacitadas sobre la LAIP en el 2014*, disponible en <http://www.iaip.gob.sv/?q=press-release/m%C3%A1s-de-2000-personas-capacitadas-sobre-la-laip-en-el-2014>, sitio visitado el 20 de junio de 2015.

procesos sancionatorios en contra de funcionarios públicos de manera oficiosa³³¹, y ha elaborado los lineamientos de gestión documental a oficiales de archivos de instituciones públicas, con lo cual se pretende modernizar y hacer más efectiva la administración de la información pública que manejan los entes obligados por la LAIP³³².

3.2.3.3 Corte de Cuentas de la República, CCR

La CCR como se dijo anteriormente es un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que tiene por función principal ejecutar el proceso de fiscalización a todas las unidades y organismos del sector público, por medio de la auditoría externa y del juicio de cuentas³³³. La CCR ha sido una de las instituciones mejor evaluadas en materias de acceso a la información pública, por lo que en el ejercicio de sus funciones colabora de forma importante en la prevención y control de actos de corrupción³³⁴.

En relación a la jurisdicción, competencias, atribuciones y marco legal de este organismo, remítase al apartado 3.1.3.2 relativo a la Ley de la Corte de Cuentas de la Republica de El Salvador.

³³¹ Entre el 6 de marzo de 2013 y el 13 de marzo de 2015, esta institución ha recibido 320 apelaciones a respuestas a solicitudes de información que ciudadanos han realizado a todo tipo de instituciones del Estado: desde la Presidencia de la República hasta alcaldías municipales. Además, el instituto ha iniciado 41 procesos sancionatorios en contra de funcionarios públicos y ha tenido que lidiar con 54 denuncias de falta de respuesta de alguna institución pública. LA PRENSA GRAFICA, *Información no tan pública*, disponible en <http://www.laprensagrafica.com/2015/05/03/informacion-no-tan-publica>, sitio visitado el 20 de junio de 2015.

³³² INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA, *IAIP entrega lineamientos de gestión documental a Oficiales de Archivos de Instituciones Públicas*, disponible en <http://www.iaip.gob.sv/?q=press-release/iaip-entrega-lineamientos-de-gesti%C3%B3n-documental-oficiales-de-archivos-de-instituciones>, sitio visitado el 20 de junio de 2015.

³³³ CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA, *Preguntas frecuentes*, disponible en <http://www.cortedecuentas.gob.sv/?cat=11&title=Preguntas%20frecuentes&lang=es>, sitio visitado el 16 de junio de 2015.

³³⁴ CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA, *informe de labores 2013*, El Salvador, 2014, p.9

3.2.4. Instituciones Privadas Nacionales

Las Instituciones privadas nacionales que colaboran en la lucha contra la corrupción y que a continuación serán estudiadas son Fundación Nacional para el Desarrollo, Centro de Asesoría Legal Anticorrupción de El Salvador, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, y la Iniciativa Social para la Democracia.

3.2.4.1 Fundación Nacional para el Desarrollo, Centro de Asesoría Legal Anticorrupción de El Salvador, FUNDE-ALAC

Fundación Nacional para el Desarrollo es una institución privada, de utilidad pública, no lucrativa, creada en el año de 1998, que realiza labores de investigación, formulación de políticas socioeconómicas, cabildeo y promoción del desarrollo³³⁵.

Tal entidad cuenta con un área de transparencia dedicada al monitoreo e incidencia en políticas públicas relacionadas con la transparencia y combate a la corrupción, en la que se realizan labores de observación de diferentes instituciones públicas³³⁶.

³³⁵ “FUNDE se constituye en 1992, se registró oficialmente en 1998 como Organismo No Gubernamental (ONG) en el Diario Oficial Tomo No. 341, publicado el viernes 2 de octubre de 1998, Número 183. Su forma jurídica es ser una entidad de utilidad pública, apolítica, no lucrativa ni religiosa, constituida formalmente en San Salvador el 10 de septiembre de 1992 y registrada judicialmente en San Salvador el 13 de julio de 1998.” FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO, *Historia*, disponible en <http://funde.org/historia>, sitio visitado el 20 de junio de 2015.

³³⁶ El área de transparencia de Fundación Nacional para el Desarrollo, Centro de Asesoría Legal Anticorrupción de El Salvador “está conformada por un equipo multidisciplinario que orienta su trabajo a la observación y el análisis de la gestión de diferentes instituciones públicas, promoviendo el cumplimiento de las normas establecidas y el uso eficiente de los recursos públicos.” FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO, *¿Qué es el Área de Transparencia?*, disponible en <http://www.funde.org/transparencia>, sitio visitado el 21 de junio de 2015.

El Centro de Asesoría Legal Anticorrupción de El Salvador, conocido como ALAC, fue creado en octubre de 2012, es una oficina que forma parte de FUNDE, y tiene como objetivo brindar asesoría jurídica en casos de peticiones de acceso a la información pública y denuncias de corrupción. Dicho servicio está orientado hacia la promoción del derecho de petición, respuesta, acceso a la información y protección del resto de derechos de las personas³³⁷.

Además, el ALAC busca promover la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la sanción a funcionarios y empleados públicos que hagan uso arbitrario de las atribuciones encomendadas y de los bienes y fondos asignados. Dicha oficina ha realizado varias publicaciones relacionadas a la ética pública, en las que ha evaluado algunos aspectos normativos, institucionales y procedimentales relacionados con el derecho de acceso a la información pública y la transparencia³³⁸.

3.2.4.2 Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES

Esta institución fue fundada en 1983, es una organización privada, sin fines de lucro creada por un grupo de profesionales y empresarios independientes, dedicada a proponer y desarrollar soluciones en políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de toda la población.

³³⁷ Esta oficina constituye la adaptación para El Salvador de los centros de asistencia legal y anti corrupción que otros capítulos de TI opera en diversas regiones. Actualmente existen oficinas de este tipo en más de 50 países y desde la apertura de la primera ALAC en el año dos mil tres, más de ciento veinte mil personas han requerido los servicios de éstas en todo el mundo. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *FUNDE-ALAC presenta tercer informe sobre asesoría legal en casos de petición de acceso a información pública y denuncias de corrupción*, disponible en http://www.transparency.org/news/pressrelease/FUNDE_ALAC_presenta_tercer_informe_sobre_asesoria_legal, sitio visitado el 21 de junio de 2015.

³³⁸ FUNDE y otros, *5° informe, octubre 2014, ALAC El Salvador*, 1ª Ed., S. E., El Salvador, 2014, pp. 3 y siguientes.

FUSADES³³⁹ lleva a cabo diferentes funciones tales como investigación, elaboración de propuestas de políticas públicas, auditorías sociales, facilitación del diálogo y generación de opinión³⁴⁰.

Esta institución cuenta con una unidad de investigación y estadística, dedicada a realizar investigaciones en diferentes áreas tales como finanzas públicas, seguridad jurídica, transparencia y rendición de cuentas del Estado, habiendo realizado importantes aportes en materia de lucha contra la corrupción, con publicaciones referidas a la probidad pública, la transparencia pública y el acceso a la información pública.

3.2.4.3 Iniciativa Social para la Democracia, ISD

ISD es una asociación cívica política, democrática, transparente y anticorrupción, que busca promover procesos de participación social y ciudadana, de transparencia pública, e incidencia política a través de la educación cívica, la organización, el control social y la generación de propuestas. Entre los principios que rigen a esta organización se encuentran la honestidad, transparencia, combate a la corrupción, y participación activa y efectiva en la vida pública³⁴¹.

³³⁹ La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES, se constituyó legalmente como entidad de utilidad pública, apolítica, sin fines de lucro el día 9 de mayo del año 1983, bajo la Ley de Fundaciones y Asociaciones sin Fines de Lucro, debidamente registrada en el Ministerio de Gobernación de la República de El Salvador. FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Historia*, disponible en <http://fusades.org/fusades/conocenos/historia-fusades>, sitio visitado el 21 de junio del año 2015.

³⁴⁰ INICIATIVA THINKTANK, *Fundación disponible Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social/Departamento de Estudios Económicos y sociales (FUSADES/DEES)*, disponible en <http://www.thinktankinitiative.org/es/los-think-tanks/FUSADES>, sitio visitado el 21 de junio de 2015.

³⁴¹ INICIATIVA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA, *Acerca de Nosotros*, disponible en <http://www.isd.org.sv/isd/index.php/quienes-somos/acerca-de-nosotros>, sitio visitado el 21 de julio de 2015.

Entre las actividades realizadas por ISD se encuentra la implementación de un programa de investigación, de carácter permanente y de observación crítica y analítica sobre el estado y avance de las prácticas de transparencia y anticorrupción que implementan los tres órganos del Estado salvadoreño, así como de aquellas decisiones y políticas que aportan a la transparencia en la gestión pública; de igual forma busca implementar y desarrollar monitoreos especializados de transparencia a políticas públicas.

Muestra de lo anterior ha sido la publicación del 5° informe de Monitoreo de Transparencia a la Gestión del Expresidente Mauricio Funes Cartagena, el Informe de Monitoreo de Transparencia a la Asamblea Legislativa período noviembre 2010 mayo 2012 y el Informe de Monitoreo de Transparencia a la Corte Suprema de Justicia 2012-2013, documentos en los que se busca evaluar las políticas públicas en materia de transparencia y anticorrupción, ofrecer a la ciudadanía información, instrumentos y mecanismos que le permitan vigilar la actuación del Estado, observar y analizar las políticas públicas e incidir en ellas, así como brindar una herramienta a las instituciones del Estado para el fortalecimiento de la institucionalización de la transparencia y la anticorrupción.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO DE PAISES DE AMERICA LATINA SOBRE REGULACION DE PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El fenómeno de la corrupción no es algo nuevo, se extiende desde la misma composición de los ámbitos o instancias orgánicas del gobierno o la administración hasta llegar a los diferentes sectores de la sociedad en todos los países del mundo.

En tal sentido el presente capítulo está orientado a estudiar y analizar la legislación de aquellos países de América Latina que reportan un menor índice de corrupción en los servidores públicos los cuales según el índice de percepción de la corrupción elaborado en noviembre de 2014 por Transparencia Internacional son la República de Chile, Uruguay y Puerto Rico³⁴².

4.1 Prevención y sanción de la corrupción en los servidores públicos, en la República de Chile

Chile³⁴³ es considerado uno de los países con los menores índices de corrupción de los servidores públicos en América Latina; lo cual se debe entre

³⁴² Transparency International, *La corrupción percibida 2014: resultados*, disponible en <http://www.transparency.org/cpi2014/results>, sitio visitado el 7 de diciembre del año 2014.

³⁴³ Chile. Régimen Jurídico-Institucional. Se trata una democracia representativa con un sistema de gobierno republicano y presidencialista. Se organiza como Estado unitario y sus trece regiones se administran territorialmente de manera descentralizada. Los órganos del Estado son el Gobierno, el Congreso y el Poder Judicial. El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es Jefe de Estado, y bajo quien se encuentra la dirección de los Ministerios, Servicios Públicos, Intendencias y Gobernaciones. OFICINA ANTICORRUPCION, *Organismos de lucha contra la corrupción, Informe sobre agencias estatales de lucha contra la corrupción en el continente Americano*, 1ª Ed., S. E., Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 46.

otras cosas al régimen jurídico administrativo adoptado en materia prevención y sanción de la corrupción en los servidores públicos³⁴⁴. Por tal razón a continuación se hará un breve estudio de los aspectos más trascendentales regulados en cuerpos normativos como la ley número 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado³⁴⁵ y la Ley número 18.834 sobre Estatuto Administrativo³⁴⁶.

4.1.1 Principios de probidad y transparencia

Una de las prioridades del gobierno de Chile ha sido la implementación de una agenda de probidad y transparencia, fundamentada en la firme creencia de que un Estado moderno y democrático debe garantizar la probidad y la transparencia como condición para la formulación de políticas públicas eficientes, y con ello prevenir la corrupción. A diferencia de la legislación de El Salvador en donde la probidad y la transparencia no pasan de ser simplemente principios interpretativos sin mayor aplicación³⁴⁷.

³⁴⁴ “Chile, ante los cambios expansivos en las relaciones económicas, está actuando preventivamente frente al riesgo de prácticas que se aparten de nuestras mejores tradiciones, en lo público y en lo privado. Ello a partir de iniciativas legislativas y administrativas, así como las surgidas en la propia sociedad civil.” CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, *Acciones para el fortalecimiento de la probidad y la ética pública en Chile*, <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/acciones-para-el-fortalecimiento-de-la-probidad-y-la-etica-publica-en-chile>, sitio visitado el 10 de junio del año 2005.

³⁴⁵ LEY NÚMERO 18.575 ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, D. F. L. número 1/19.653, Santiago, 13 de diciembre de 2000.

³⁴⁶ LEY NÚMERO 18.834 SOBRE ESTATUTO ADMINISTRATIVO, D.F.L. número 29, Santiago, 16 de junio del año 2004.

³⁴⁷ “Prevenir la corrupción es defender la democracia de los que no desean someterse a la idea universal de igualdad, de diversidad y de transparencia. Es defenderla de los grupos de presión, del tráfico de influencias, de los intereses particulares, muchas veces poderosos, que suelen contraponerse a los intereses de la mayoría de los ciudadanos. Es por ello que un Estado al servicio de los ciudadanos necesita un personal permanentemente capacitado, pero no sólo en las destrezas técnicas de su profesión u oficio, sino también formado en la cultura del servicio público, que no es otra cosa más que atender y satisfacer permanentemente las necesidades colectivas con calidad y honestidad.” MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE

Según la legislación chilena el principio de probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular³⁴⁸, y con el fin de que dicho principio se consolide, se han adoptado una diversidad de medidas tales como, el establecimiento de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos, se detallan conductas que contravienen al principio de probidad administrativa y se han regulado deberes positivos derivados de la probidad.

Según el artículo 13 de la ley 18.575 uno de los aspectos más importantes en el ejercicio de la función pública es el deber de los funcionarios de la Administración del Estado de observar el principio de probidad administrativa, debiendo ejercerla en todo momento con transparencia³⁴⁹.

Por otra parte, el principio de transparencia busca que la Administración del Estado permita a la ciudadanía conocer las actividades y toma de decisiones, ya que con ello la población puede evaluar y fiscalizar si se cumple con el principio de probidad, y participar en la gestión pública³⁵⁰. De esta forma la transparencia propicia la publicidad la cual inhibe las conductas contrarias a la probidad, pues los servidores públicos evitan verse expuestos a las posibles sanciones y a la censura social que podría generar la difusión de tales conductas.

LA REPÚBLICA y otros, *Manual de Transparencia y Probidad de la Administración de Estado*, 1ª Ed., S. E., Chile, 2008, p. 14.

³⁴⁸ Artículo 52 inciso 2º de la ley 18.575.

³⁴⁹ “El principio de probidad administrativa encuentra aplicación en todas las actuaciones de los órganos de la Administración del Estado y de sus agentes, los que deben ajustarse a él, de modo de hacer primar siempre el interés general por sobre el particular.” CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N° 6.591, del 25 de febrero de 2000.

³⁵⁰ “Puede decirse que en Chile la regla general es la publicidad de los actos, sus fundamentos y los procedimientos empleados para adoptarlos, y la excepción su reserva o secreto.” MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA y otros. *Óp. Cit.*, p. 21.

El principio de transparencia³⁵¹ comprende tanto la acción positiva del Estado de informar de manera oficiosa y permanente al público, así como en la entrega de información que fuere requerida por la ciudadanía a la Administración Pública³⁵².

Existen en Chile entidades importantes para la defensa tanto del principio de probidad como de transparencia, entre ellas se encuentra la Contraloría General de la República organismo encargado de controlar financiera y legalmente, a los órganos de la Administración del Estado, teniendo por funciones controlar la legalidad de los actos de la Administración del Estado; fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios públicos; juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes públicos³⁵³; llevar la contabilidad general de la Nación; y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la ley 18.834 sobre el Estatuto Administrativo³⁵⁴.

Otra institución es el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno³⁵⁵ la cual ha sido creada para coordinar técnicamente la actividad de las unidades

³⁵¹ “El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.” CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Sentencia caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, 19 de septiembre de 2006, p. 46.

³⁵² “La autoridad se encuentra obligada a proporcionar a los interesados copias de los actos que emita en ejercicio de sus potestades públicas”. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N° 7.355, del 13 de febrero de 2007.

³⁵³ La Contraloría General de República está a cargo del procedimiento que permite al Estado resarcirse de los perjuicios causados por un funcionario o ex funcionario que administra mal los recursos estatales. BARROS B., Enrique. *Tratado de Responsabilidad Extracontractual*, 1ª Ed., Editorial Jurídica, Santiago de Chile, 2006, p. 529.

³⁵⁴ Artículo 98 de la Constitución Política de la República de Chile.

³⁵⁵ “El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno es un órgano asesor del Presidente de la República en materias de auditoría interna, control interno y probidad administrativa,

de auditoría interna de los servicios públicos dependientes o relacionados con el Ejecutivo, y efectuar un seguimiento permanente de los objetivos de control definidos en cada nivel de la Administración.

4.1.2 Inhabilidades vinculadas al principio de probidad para el ingreso a la Administración del Estado

Entre las inhabilidades, relacionadas directamente al principio de probidad administrativa, se encuentra la relativa al cese anterior en un cargo público por mala calificación o destitución³⁵⁶, la condena por crimen o simple delito³⁵⁷ e inhabilitación para ejercer funciones o cargos públicos³⁵⁸.

De igual forma se encuentra la inhabilidad referida al conflicto de intereses, siendo aquellos casos de personas que tienen intereses potencialmente contrapuestos con los del Estado. Sobre esto el artículo 54 de la ley 18.575 literales a) y b), establecen que se encuentran inhabilitadas para ingresar a la Administración Pública, las personas que tengan vigente o suscriban contratos con el respectivo organismo de la Administración del Estado; las personas que tengan litigios pendientes contra la institución de que se trata; y las personas

creado en 1997 mediante el Decreto Supremo N° 12, y modificado mediante Decreto Supremo N° 147, de 2005, ambos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.” CONSEJO DE AUDITORÍA INTERNA GENERAL DE GOBIERNO, *Información Corporativa*, disponible en <http://www.auditoriainternadegobierno.cl/caigg/informacion-corporativa/>, sitio visitado el 11 de julio de 2015.

³⁵⁶ Artículo 12 de la ley 18.834 literales “(...) e) No haber cesado en un cargo público como consecuencia de haber obtenido una calificación deficiente, o por medida disciplinaria, salvo que hayan transcurrido más de cinco años desde la fecha de expiración de funciones, y f) No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos (...)”

³⁵⁷ “La causal de inhabilidad contemplada en el artículo 12 f) del Estatuto Administrativo afecta exclusivamente a quienes sean condenados por su participación en un crimen o simple delito y no alcanza a aquellos que lo sean por un cuasidelito, infracción penal que tiene una naturaleza distinta del crimen o simple delito.” CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N° 22.923, del 21 de junio de 2001.

³⁵⁸ Artículo 54 literal c) de la ley 18.575 y artículo 12 literal f) de la ley 18.834 sobre el Estatuto Administrativo.

que sean familiares de las autoridades y de los funcionarios directivos del organismo de la Administración al que postulan³⁵⁹.

Por otra parte, El Salvador en su legislación carece de un examen previo de ingreso a la Administración Pública, que regule inhabilidades específicas y bien detalladas, que tengan por esencial objetivo conservar el principio de probidad en las instituciones públicas, así como evaluar la idoneidad de los postulantes para el ejercicio futuro de las funciones públicas propias del puesto o cargo.

4.1.3 Declaraciones de Intereses y de Patrimonio

De igual manera, con la finalidad de asegurar el principio de probidad, la legislación chilena establece la obligación de las autoridades y funcionarios de alto nivel de realizar una declaración de intereses y otra de patrimonio, luego de haber ingresado a la Administración del Estado.

La declaración de intereses³⁶⁰, es un mecanismo para prevenir el conflicto de intereses en el que las autoridades y funcionarios deben informar sobre las actividades económicas y profesionales en que participa. Por su parte la declaración de patrimonio³⁶¹ es un mecanismo para lograr la transparencia de la evolución patrimonial de los directivos públicos³⁶².

³⁵⁹ “Que la persona o un pariente tenga interés en un asunto significa que puede obtener en él un beneficio o una ventaja, de cualquier orden. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen N° 7.276, del 3 de marzo de 1982.

³⁶⁰ Artículo 57 de la ley 18.575.

³⁶¹ Artículo 60 A y siguientes de la ley 18.575.

³⁶² La declaración de patrimonio “persigue que la ciudadanía pueda constatar cómo evoluciona el patrimonio de los altos funcionarios mientras permanecen en sus cargos y prevenir el enriquecimiento ilícito de éstos. De hecho, la misma ley sanciona como delito el incremento patrimonial relevante e injustificado de un empleado público durante el ejercicio de su cargo.” MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA REPÚBLICA y otros, *Óp. Cit.*, p. 39.

La declaración de intereses, debe actualizarse cada cuatro años o cuando acontezca algún hecho relevante que la modifique³⁶³, y en ella se deben detallar de forma específica todas las actividades profesionales las cuales se refieren al “ejercicio o desempeño de toda profesión u oficio, sea o no remunerado, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la contratación y la persona, natural o jurídica, a quien se presten esos servicios”; de igual forma se deben detallar todas las actividades económicas las que consisten en el “ejercicio o desarrollo por parte de la autoridad o funcionario, de toda industria, comercio u otra actividad que produzca o pueda producir renta o beneficios económicos, incluyendo toda participación en personas jurídicas con o sin fines de lucro³⁶⁴”.

Por otra parte, la declaración de patrimonio debe realizarse cada cuatro años, cuando el declarante sea nombrado en un nuevo cargo o cuando concluya sus funciones o cese en el cargo³⁶⁵, y debe contener la individualización completa de los bienes relevantes y el pasivo del declarante, así como los de su cónyuge³⁶⁶.

Al igual que la República de Chile, El Salvador cuenta con la obligación de los servidores públicos de efectuar una declaración jurada de patrimonios³⁶⁷, en la que se deben detallar los bienes y créditos a favor o en su contra, tanto de él, como los de su cónyuge e hijos; lo cual en comparación a lo regulado por Chile, denota el poco alcance de esta declaración en su finalidad de controlar los ingresos de los servidores públicos, y con ello detectar posibles actos de corrupción.

³⁶³ Artículos 59 de la ley 18.575.

³⁶⁴ Artículo 5 del Reglamento para la declaración patrimonial de bienes de la Ley N° 20.088.

³⁶⁵ Artículo 60 D de la ley 18.575.

³⁶⁶ Artículo 60 B de la ley 18.575.

³⁶⁷ Artículo 3 de la Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos.

4.1.4 Deberes derivados de los principios de probidad y transparencia

De conformidad al artículo 8 inciso 1° de la Constitución Política de la República de Chile “el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.” La citada disposición constitucional es el origen de una serie de deberes regulados en la legislación chilena, que se encuentran ligados a la probidad administrativa y a la transparencia.

Entre dichos deberes destacan el deber de actuar de forma imparcial en el ejercicio de la función pública, esto en razón de que la Administración del Estado debe perseguir el bien común³⁶⁸, y no actuar atendiendo a intereses particulares; dicho deber conlleva necesariamente el deber de las autoridades y funcionarios de abstenerse de intervenir en asuntos en los que se pueda presentar alguna circunstancia que le reste imparcialidad³⁶⁹.

De igual forma se encuentra el deber de denunciar³⁷⁰ crímenes o simples delitos, u otros hechos irregulares que contravengan al principio de probidad administrativa³⁷¹; el deber de resguardar los bienes públicos, en el que los

³⁶⁸ El bien común, dice la Constitución Política de la República de Chile artículo 1°, inciso 4°, implica “crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías”.

³⁶⁹ Artículo 53 de la Ley 18.575.

³⁷⁰ Para los casos de denuncia ha sido creada una ley para la protección de denunciantes de buena fe, Ley N° 20.205 de 2007, en la que se regulan derechos como la no imposición de medidas disciplinarias, suspensión del empleo o destitución; no ser trasladados de localidad o función; así como solicitar que la información sobre su identidad quede en calidad de reserva.

³⁷¹ Un ejemplo de actividades irregulares que contravienen el principio de probidad administrativa es el caso en el que se procedió “aplicar la medida disciplinaria de destitución a funcionario que solicitó dinero a una usuaria para el otorgamiento de fotocopias autorizadas de partidas del servicio, sin contar con autorización para ello y sin ingresar tales valores en las arcas del servicio, para utilizarlos en beneficio propio.” CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N° 44.945, del 8 de octubre de 2003.

funcionarios están obligados a rendir fianza cuando se administren o custodien fondos o bienes públicos³⁷², así como no atentar contra los bienes de la institución³⁷³, puesto que los cargos como los recursos públicos del Estado deben servir al interés general³⁷⁴; el deber de neutralidad política, que implica la no utilización de empleados o recursos públicos para fines políticos³⁷⁵.

Finamente, en relación al principio de transparencia se encuentran deberes como el de publicar actos administrativos de interés para la comunidad³⁷⁶, la obligación de motivar las decisiones administrativas³⁷⁷, así como la creación en las instituciones públicas de oficinas de información y reclamo que colaboren con la población y proporcionen la información de manera oportuna.

4.1.5 Responsabilidad administrativa

Los funcionarios en Chile incurren en responsabilidad administrativa por la infracción de deberes y obligaciones, dicha responsabilidad debe acreditarse mediante investigación la que conlleva una medida disciplinaria³⁷⁸.

Las medidas disciplinarias en las que puede incurrir un funcionario son la censura, consistente en la represión por escrito; la multa, que consiste en la

³⁷² Artículo 68 de la Ley N° 10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República.

³⁷³ Artículo 84 literal j) de la ley 18.834.

³⁷⁴ “Devuelve resolución que aplica medida disciplinaria de suspensión del empleo por 3 meses, con goce de 50% de su remuneración mensual a funcionaria, porque en el proceso se acreditó fehacientemente que la funcionaria utilizó fondos a rendir no restituyéndolos oportunamente, vulnerando el principio de probidad administrativa; así por expreso mandato de los artículos 62 N° 3 de ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y 125 inciso 2° de ley 18.834 debe aplicarse específicamente sanción de destitución”. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N° 38.647, del 22 de agosto de 2005.

³⁷⁵ Artículo 19 de la ley 18.575.

³⁷⁶ Artículos 45 a 49 de la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos.

³⁷⁷ Artículo 13 de la 18.575.

³⁷⁸ Artículo 119 de la ley 18.834.

privación de un porcentaje de remuneración mensual; la suspensión, que consiste en la privación temporal del empleo; y la destitución³⁷⁹, que es la decisión de poner término a los servicios de un funcionario³⁸⁰.

Finalmente, la legislación chilena cuenta con la existencia de un sistema de calificación el cual tiene por objetivo³⁸¹ evaluar el desempeño y las aptitudes de los funcionario; dicha calificación es utilizada de base para la promoción, los estímulos y el despido del servicio; por lo que todo funcionario debe ser calificado anualmente en alguna de las siguiente listas: lista número 1 de distinción; lista número 2 buena; lista número 3 condicional; y lista número 4 de eliminación³⁸².

En la calificación se evalúan los doce meses de desempeño funcionario³⁸³, entre los antecedentes de la calificación se consideran las anotaciones de

³⁷⁹ “Cuando la autoridad administrativa observa que un funcionario tiene un comportamiento inadecuado respecto de otros funcionarios o de los usuarios del servicio, deberá evaluar la situación de manera objetiva, considerando especialmente los efectos de esa actitud sobre el funcionamiento y el quehacer de la institución, tanto en cuanto a su gestión interna como en la juridicidad, eficiencia, eficacia, oportunidad, continuidad y calidad del cumplimiento de sus funciones de servicio público. Basada en esa evaluación, la jefatura, según el mérito y gravedad del diagnóstico de lo sucedido, podrá adoptar al respecto diversas decisiones, tales como: disponer la apertura de un proceso disciplinario si estima que podría estar comprometida la responsabilidad administrativa del funcionario; ordenar una anotación de demérito en su hoja de vida para los efectos de sus calificaciones si concluye que la infracción a sus obligaciones y deberes no puede ser objeto de medidas disciplinarias; o efectuar adecuaciones internas en la unidad donde se haya producido la situación de conflicto (v. gr.: destinación) si es que su gravedad no reviste una envergadura tal que amerite alguna de las medidas antes indicadas, dentro del orden jurídico aplicable.” CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N° 53.493, del 26 de noviembre de 2007.

³⁸⁰ Artículo 121 y siguientes la ley 18.834.

³⁸¹ Artículo 32 de la Ley número 18.834 sobre el Estatuto Administrativo. El sistema de calificación tendrá por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, atendidas las exigencias y características de su cargo, y servirá de base para la promoción, los estímulos y la eliminación del servicio.

³⁸² Artículo 33 de la Ley número 18.834. Todos los funcionarios, incluido el personal a contrata, deben ser calificados anualmente, en alguna de las siguientes listas: Lista N° 1, de Distinción; Lista N° 2, Buena; Lista N° 3, Condicional; Lista N° 4, de Eliminación. El Jefe Superior de la institución será personalmente responsable del cumplimiento de este deber.

³⁸³ Artículo 38 de la Ley número 18.834.

mérito y desmerito³⁸⁴ que se hayan efectuado en el periodo anual de calificaciones, dejándose constancia en la hoja de vida que para tal efecto lleva la oficina encargada del personal. Constituyen elementos básicos del sistema de calificación la hoja de vida y la hoja de calificación³⁸⁵.

De los aspectos que más destacan de la legislación chilena, en relación a las leyes de El Salvador, es la existencia de un completo y bien estructurado sistema de calificación del desempeño de los servidores públicos, que incentiva y a la vez obliga a estos al correcto ejercicio de sus funciones, lo cual coadyuva en gran medida a reducir la práctica de actos contrarios a la ética pública.

4.2 Prevención y sanción de la corrupción de los servidores públicos, en la República Oriental del Uruguay

Según el índice de percepción de corrupción elaborado por Transparencia Internacional, la República Oriental del Uruguay³⁸⁶ es uno de los países con los menores índices de corrupción en el mundo y es considerado junto a la República de Chile el país con menor corrupción en América Latina. Lo cual

³⁸⁴ Según el artículo 43 de la ley 18.834 son anotaciones de mérito las que dejan constancia de cualquier acción del empleado que implique una conducta o desempeño funcionario destacado, y constituyen un antecedente favorable. Son anotaciones de desmerito las que dejan constancia de cualquier acción u omisión del empleado que implique una conducta o desempeño reprochable, entre estas el incumplimiento manifiesto de obligaciones funcionarias, infracciones a las instituciones y ordenes de servicio, y el no acatamiento de las prohibiciones.

³⁸⁵ Artículo 41 de la Ley número 18.834.

³⁸⁶ “El sistema institucional vigente en la República Oriental del Uruguay se basa en la Constitución de 1830, texto que ha sido enmendado en diversas oportunidades. La forma de Gobierno es democrática republicana basada en el principio de separación de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sin perjuicio de órganos de jerarquía constitucional que ejercen funciones específicas en materia de control externo de gastos y pagos (Tribunal de Cuentas), de control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos (Tribunal de lo Contencioso Administrativo) y de la justicia electoral (Corte Electoral).” OFICINA ANTICORRUPCION, *Óp. Cit.*, p. 114.

se debe a que Uruguay posee una amplia legislación orientada a la prevención y sanción de la corrupción en los servidores públicos; por lo que en este apartado se estudiarán los aspectos más importantes regulados en cuerpos legales como la ley 17.060 que regula las Normas Referidas al Uso Indebido del Poder (Corrupción)³⁸⁷, y el Decreto Ejecutivo número 30/003 denominado Normas de Conducta de la Función Pública³⁸⁸.

4.2.1 Enfoques para confrontar la corrupción

De conformidad al artículo 3 de la ley 17.060³⁸⁹ se entiende por corrupción el “uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado.”

En tal sentido y con el objetivo de confrontar a la corrupción, la República Oriental del Uruguay cuenta con dos enfoques esenciales en sus políticas públicas, la primera de ellas es la orientada a la prevención con la cual se busca disminuir el margen para la configuración de la corrupción³⁹⁰, y la

³⁸⁷ LEY NÚMERO 17.060 NORMAS REFERIDAS AL USO INDEBIDO DEL PODER PÚBLICO (CORRUPCIÓN) de 23 de diciembre de 1998, publicada en el D. O. N° 25189 del 8 de enero de 1999.

³⁸⁸ DECRETO NÚMERO 30/003 DENOMINADO NORMAS DE CONDUCTA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, creado por el Presidente de la República Oriental del Uruguay en Consejo de Ministros, el 23 de enero de 2003.

³⁸⁹ La denominada ley 17.060 Normas Referidas al Uso Indebido del Poder Público (Corrupción) contiene las normas referidas al uso indebido del poder público (corrupción), dicho cuerpo normativo es considerado la primera ley en Uruguay cuyo objetivo específico es la prevención y combate a la corrupción. JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA, *El marco institucional contra la corrupción, cuaderno de divulgación 2*, 1ª Ed., S. E., Uruguay, 2009, p. 8.

³⁹⁰ La corrupción es una de las facetas negativas de la ética pública, la otra faceta es el trabajo bien hecho, la labor eficaz y siempre pensando en los ciudadanos. Los funcionarios públicos realizan una tarea de servicio público, llevan a cabo tareas que satisfacen necesidades sociales, de ahí la importancia de la idea de servicio en la función pública. JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA, *Ética y función pública*, 2ª Ed., Editorial IMPO, Uruguay, 2009, p. 8.

segunda es la de carácter represivo, encaminada a la sanción y corrección de actividades contrarias a ética pública.

Entre las políticas preventivas se encuentra el establecimiento de la obligación de los servidores públicos de anteponer el interés general por sobre el particular³⁹¹, promover y facilitar la participación y el control social³⁹², asegurar el eficiente funcionamiento de los ámbitos institucionales de las entidades contraloras, así como la implementación de cursos de instrucción en los diferentes niveles de educación en relación a la ley 17.060, dando énfasis en los derechos y deberes de los ciudadanos frente a la Administración y las responsabilidades de los funcionarios públicos³⁹³.

En tanto entre las políticas represivas destacan la existencia de un adecuado marco normativo con disposiciones que tipifican actos de corrupción y prevean los mecanismos para procesar su sanción; así como conferir a la Administración potestades y mecanismos para detectar y sancionar los actos de corrupción, atribuyéndole responsabilidades específicas en caso de omisión.³⁹⁴

4.2.2 Principios Éticos

Uruguay posee un amplio marco normativo que regula y reglamenta la actuación de los servidores públicos en el que se establecen principios generales respecto a los fines que deben orientar toda la gestión pública.

³⁹¹ Artículo 59 de la Constitución de la República Oriental de Uruguay “el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario”.

³⁹² Artículo 6 de la Ley 17.060.

³⁹³ Artículo 27 de la ley número 17.060 Normas Referidas al Uso Indebido del Poder Público (Corrupción).

³⁹⁴ JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA, *Ética y función pública, Óp. Cit.*, p. 18-19.

Entre dichos principios se encuentra el principio de preeminencia del interés general en el que los funcionarios en el desempeño de sus funciones públicas deben tener siempre presente que los fines públicos excluyen cualquier comportamiento en desmedro del interés público³⁹⁵.

El principio de probidad³⁹⁶ el cual obliga a observar una conducta honesta, recta e íntegra, desestimando todo provecho o ventaja de cualquier naturaleza³⁹⁷.

Se encuentra además el principio de transparencia y publicidad³⁹⁸ el cual implica que los actos de los servidores públicos son en principio públicos y accesibles al conocimiento de la ciudadanía; asimismo los documentos y demás elementos relativos al ejercicio de su función pueden ser libremente divulgados³⁹⁹, salvo que por su naturaleza deban permanecer reservados o secretos.⁴⁰⁰

Finalmente, se encuentran los principios de respeto, imparcialidad, rectitud e idoneidad, debiendo evitar toda conducta que importe un abuso, exceso o

³⁹⁵ Artículo 59 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay y artículo 8 del Decreto 30/003.

³⁹⁶ “La ética pública o probidad pública tiene un fuerte relacionamiento con los derechos humanos; la transparencia, la rendición de cuentas, y la lucha contra la corrupción, todos ellos elementos esenciales para construir fuertes y sustentables democracias. La transparencia y la rendición de cuentas hacen necesaria la participación de la sociedad civil en la fiscalización de las políticas públicas, así como en su elaboración y ejecución. JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA, *Ética y función pública*, *Óp. Cit.*, p. 8.

³⁹⁷ Artículos 11 y 12 del Decreto 30/003.

³⁹⁸ La transparencia en la gestión pública es una importante herramienta contra la corrupción. Si la ciudadanía y los medios masivos de comunicación tienen acceso a la información de la gestión pública pueden hacer un efectivo control y activar los mecanismos estatales mediante la denuncia. JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA, *El marco institucional contra la corrupción, cuaderno de divulgación 2*, *Óp. Cit.*, p. 7.

³⁹⁹ Artículo 5 de la ley 17.060. “Los organismos públicos darán amplia publicidad a sus adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios, de acuerdo a las pautas que fije el Poder Ejecutivo –o el órgano jerarca, en su caso- al reglamentar la presente ley.”

⁴⁰⁰ Artículo 18 del Decreto. 30/003 y artículo 7 de la Ley 17.060.

desviación de poder, uso indebido del cargo o intervenir en asuntos en los que puedan beneficiarse económicamente; estando además obligados a dar estricto cumplimiento a estos, ya que en caso de acción u omisión en contravención a los referidos principios hará incurrir a sus autores en responsabilidad administrativa, civil o penal, conforme a la ley⁴⁰¹.

4.2.3 Obligaciones y prohibiciones vinculadas a la lucha contra la corrupción

Los servidores públicos, en el desarrollo de sus actividades, están sometidos a una normativa en particular, la cual regula tanto obligaciones como prohibiciones, entre las que se encuentran aquellas relacionadas íntimamente a la prevención y sanción de la corrupción. Sobre las referidas obligaciones se puede mencionar la de distinguir y separar los intereses personales del interés público⁴⁰², lo cual implica adoptar las medidas necesarias para prevenir o evitar cualquier posible conflicto de intereses⁴⁰³.

Otra de las obligaciones que poseen los servidores públicos es la denunciar irregularidades o prácticas corruptas⁴⁰⁴; y la de presentar la declaración de bienes e ingresos⁴⁰⁵.

⁴⁰¹ Artículo 9 y 13 del Decreto 30/003.

⁴⁰² Artículo 20 de la Ley 17.060. (...) “El interés público se expresa en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, en la buena fe en el ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos.”

⁴⁰³ Artículo 21 de la Ley 17.060.

⁴⁰⁴ Artículo 40 del Decreto 30/003.

⁴⁰⁵ Artículo 12 inciso 1 de la Ley 17.060. “Dicha declaración jurada contendrá una relación precisa y circunstanciada de los bienes muebles e inmuebles e ingresos propios del declarante, de su cónyuge, de la sociedad conyugal que integra, de las personas sometidas a su patria potestad, tutela o curatela; de la participación que posea en sociedades nacionales

Por otra parte, en relación a las prohibiciones, se encuentra aquella referida a la no intervención en determinados asuntos por razones de parentesco⁴⁰⁶, estableciendo que los funcionarios públicos que tienen competencia para gastar, tienen prohibido intervenir cuando estén ligados con la parte que contrata, con el organismo al que pertenecen, por razones de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o tercero de afinidad o por matrimonio.

Otra prohibición importante es la de recibir regalos u otros beneficios, es decir, que los servidores públicos no pueden ni solicitar, ni aceptar ningún tipo de dadas, favores o promesas por realizar, acelerar u omitir un acto en el ejercicio de sus funciones, lo que además conlleva no solicitar contribuciones de otros funcionarios para hacer regalos a sus superiores⁴⁰⁷.

Se prohíbe de igual forma realizar comunicaciones telefónicas y usos de celulares institucionales con fines personales⁴⁰⁸, hacer uso indebido de los bienes públicos⁴⁰⁹ y realizar proselitismo de cualquier naturaleza⁴¹⁰.

El incumplimiento de los deberes y la violación de las prohibiciones constituyen faltas disciplinarias por lo que son objeto de una sanción administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a la que hubiese lugar⁴¹¹.

o extranjeras, personales con o sin personalidad jurídica, en sociedades de responsabilidad limitada, anónimas o en comandita por acciones o "holdings", así como de aquellas sociedades en las que desempeñe el cargo de Director o Gerente, y de los bienes de que dispongan el uso exclusivo, y de los ingresos del declarante y su cónyuge."

⁴⁰⁶ Artículo 26 Decreto número 30/003.

⁴⁰⁷ Artículo 31 del Decreto número 30/003.

⁴⁰⁸ Artículo 33 del Decreto número 30/003.

⁴⁰⁹ Artículo 36 del Decreto número 30/003.

⁴¹⁰ Artículo 58 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay y artículo 37 del Decreto 30/003.

⁴¹¹ Artículo 38 del Decreto número 30/003 denominado Normas de Conducta de la Función Pública.

4.2.4 Órganos de control superior

La República Oriental del Uruguay cuenta con un conjunto de órganos de control superior, creados con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, entre los que cabe destacar la Junta de Transparencia y Ética Pública y el Tribunal de Cuentas⁴¹².

La Junta de Transparencia y Ética Pública⁴¹³, en adelante JUTEP, es responsable de asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción; recibir y custodiar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos; y propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia del funcionamiento del Estado⁴¹⁴.

La JUTEP ha desarrollado programas de capacitación de funcionarios públicos, eventos nacionales e internacionales en materia de ética pública, ha realizado publicaciones de materiales didácticos, de actualización y de

⁴¹² MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN. OEA. Vigésima Segunda Reunión del Comité de Expertos, República Oriental del Uruguay, *Informe Final*, Washington, DC, 2013.

⁴¹³ “La JUTEP es un órgano del Estado dotado de independencia técnica para el ejercicio de sus funciones, que actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo, vinculándose a éste a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Su creación constituye un paso importante hacia el objetivo de establecer el órgano de control superior previsto en el inciso 9 del artículo 3 de la CICC y en el artículo 6 de la CNUCC. Tiene por finalidad específica propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado (...).” JUNTA DE TRANSPATENCIA Y ÉTICA PÚBLICA DE URUGUAY, *El Control de la Corrupción en el Mercosur, Memoria del Primer Encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el Mercosur*, 1ª Ed., S. E., Montevideo, Uruguay, 2012, p. 75.

⁴¹⁴ “Las funciones sustantivas de la Junta deben ejercerse sin injerencia de otra autoridad administrativa y son básicamente de naturaleza asesora, es jurídica y funcionalmente adecuado que pueda interactuar directamente con los demás organismos, agilizando el procedimiento y manteniendo al mismo sin interferencias, en el marco exclusivo de las partes involucradas.” JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA DE URUGUAY, *Naturaleza Jurídica*, disponible en <http://www.jutep.gub.uy/naturaleza-juridica>, sitio visitado el 11 de julio de 2015.

investigación, y ha desarrollado un sistema informático para la gestión de Registro de Declaraciones Juradas⁴¹⁵.

Los funcionarios de la JUTEP también imparten capacitaciones a los funcionarios públicos para promover la transparencia y la ética pública a través de la Escuela Nacional de Educación Pública, de la Oficina Nacional del Servicio Civil, con el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁴¹⁶.

Por su parte el Tribunal de Cuentas es la entidad responsable de ejercer la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de control de toda gestión relativa a la Hacienda Pública, realizando actividades de asesoramiento en materias relativas al presupuesto y rendición de cuentas; actividades de control financiero, control preventivo de gastos y pagos, control de la responsabilidad administrativa financiera contable, control de eficiencia; y control posterior a organismos, servicios o entidades no estatales que perciben fondos públicos o administran bienes del Estado⁴¹⁷.

4.3 Prevención y sanción de la corrupción de los servidores públicos, en la República de Puerto Rico

Puerto Rico, al igual que Chile y Uruguay ha dirigido sus esfuerzos a crear una legislación encaminada a la prevención y sanción de la corrupción en los

⁴¹⁵ MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION. OEA, *Óp. Cit.*, p. 6.

⁴¹⁶ La capacitación de los funcionarios públicos en aspectos fundamentales de la transparencia del Estado, ética de la función pública y normativa anticorrupción es una de las líneas estratégicas fundamentales de la Junta. JUNTA DE TRANSPATENCIA Y ÉTICA PÚBLICA DE URUGUAY, El Control de la Corrupción en el Mercosur, Memoria del Primer Encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el Mercosur, *Óp. Cit.*, p. 82.

⁴¹⁷ TRIBUNAL DE CUENTAS, *Competencias y funciones*, disponible en http://www.tcr.gub.uy/institucional_competencias.php, sitio visitado el 14 de junio de 2015.

servidores públicos, ejemplo de ello es la creación de la Ley de Ética Gubernamental⁴¹⁸, la cual fue aprobada por el Senado de Puerto Rico y la Cámara de Representantes en el año 2011, por lo que a continuación se hará un breve análisis de los aspectos más destacados de dicha ley⁴¹⁹.

4.3.1 Prevención de la corrupción

Sobre el aspecto preventivo de la corrupción, es dable decir que Puerto Rico cuenta con la Oficina de Ética Gubernamental, en adelante OEG, la cual tiene como objetivo principal educar a los servidores públicos para que, en el desempeño de sus funciones, exhiban los valores de bondad, confiabilidad, justicia, responsabilidad, respeto y civismo que rigen a la administración pública; siendo además responsable de fiscalizar la conducta de los servidores públicos.

Dicha institución ha instaurado políticas preventivas dirigidas a sensibilizar y capacitar a los servidores públicos, esto en conjunto con los Comités de Ética y el Centro para el desarrollo del Pensamiento Ético⁴²⁰, a fin de prevenir la comisión de actos de corrupción.

En relación a los Comités de Ética estos han sido de gran importancia en la prevención y fiscalización de la conducta ética individual de los servidores públicos, contribuyendo a la difusión de los deberes éticos, facilitado los

⁴¹⁸ LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE 2011, P. del S. 2046, del 21 de diciembre de 2011, vigente desde el 1 de enero de 2012.

⁴¹⁹ La ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011, sirvió de base para la creación de la vigente Ley de Ética Gubernamental de 2011 de El Salvador.

⁴²⁰ El Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético (CDPE) tiene el propósito de ampliar e intensificar la política pública de prevención a través de la educación continua delegada a la Oficina de Ética Gubernamental (OEG). OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO, *Centro Para el Desarrollo del Pensamiento Ético*, disponible en <http://eticapr.com/centro-para-el-desarrollo-del-pensamiento-etico>, visto 13 de junio de 2015.

procesos de educación continua en materia ética, y colaborando en el diseño de actividades e iniciativas éticas adaptadas a las características específicas del recurso humano de las organizaciones⁴²¹, lo cual ha significado un logro importante en la historia de la política ética de Puerto Rico⁴²².

Por su parte, el Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético⁴²³ ha sido el responsable de establecer iniciativas educativas que trabajan el componente ético en materias importantes como el desarrollo integral de las organizaciones, la supervisión y el liderazgo, entre otros temas. Asimismo un elemento importante en la prevención de la corrupción es la evaluación periódica de las políticas y procedimientos anticorrupción realizado por los gerentes o autoridades de las instituciones u organismos públicos⁴²⁴.

4.3.2 Fiscalización de la actividad de los servidores públicos.

Otro aspecto transcendental en Puerto Rico es la investigación dirigida a identificar la conducta contraria a la normativa ética, es decir la fiscalización

⁴²¹ La integración de la figura de los comités de ética a la Ley Habilitadora, mediante la Ley Número 157 de 18 de julio de 1999, permitió que cada una de las organizaciones públicas, pudiera contar con un grupo de recursos humanos del nivel gerencial, que se diera a la tarea de diseñar planes de trabajo adaptados a las necesidades éticas de cada entidad pública.

⁴²² OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO y otro, *El valor de la experiencia: Radiografía de la corrupción 1990-2009, estudio realizado por la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico*, 1ª Ed., Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético, Puerto Rico, 2011, p. 3-4.

⁴²³ Según la Ley Número 13 de 11 de abril de 2001, se elevó al Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético de la OEG al rango de ley, y estableció como requisito para su funcionamiento la educación continua en materia de ética gubernamental para todos los servidores y servidoras de la Rama Ejecutiva.

⁴²⁴ “El liderato gerencial tiene que ser consecuente en atender y sancionar a los que cometan faltas éticas o incurran en actos de corrupción. La corrupción tiende a surgir con mayor facilidad si los sistemas de supervisión son deficientes y existen formas de evitar las sanciones o penalidades. El que la gerencia no sea consecuente en castigar la corrupción alimenta la percepción de que existe una cultura de impunidad.” COLÓN CORVERA, José Javier, *Corrupción Gubernamental y Estrategias Efectivas, La función del liderato gerencial en Puerto Rico*, 1ª Ed., Oficina del Contralor de Puerto Rico, Puerto Rico, 2010, p. 9.

de la actividad de los servidores públicos, mediante la auditoría de los informes financieros sometidos por los servidores públicos en el cumplimiento de su deber, y la imposición de las sanciones que correspondan.

Lo anterior con la finalidad de que exista una utilización adecuada de la propiedad y los fondos públicos, y prevenir conflictos de intereses. Donde el componente fundamental de las políticas fiscalizadoras dirigidas a investigar la conducta ética y el problema de la corrupción, consiste en la elaboración de proyectos que equilibran el entrenamiento del recurso humano, con el desarrollo de programas y sistemas tecnológicos que contribuyen a visualizar y anticipar los problemas objeto de fiscalización⁴²⁵.

4.3.3 Educación de los servidores públicos en materia de ética pública

El aprendizaje y desarrollo ético de los servidores públicos resulta de gran importancia en la prevención de la corrupción, y en Puerto Rico se busca que los servidores públicos puedan asimilar lo que todas las iniciativas educativas éticas tienen en común, para entender lo que contribuyen en sí mismas, y lo que añaden a su formación continuada en los otros entrenamientos y talleres que reciben para desarrollarse en sus profesiones y tareas laborales específicas. Abonado a ello se regula la obligación de los servidores públicos de tomar adiestramientos en materia de ética, ya que ante su incumplimiento podrán incurrir en una sanción administrativa⁴²⁶.

Finalmente la existencia de una entidad como el Centro de Desarrollo del Pensamiento Ético⁴²⁷, colabora en gran medida realizando actividades tales

⁴²⁵ OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO y otro, *Óp. Cit.*, p. 7.

⁴²⁶ Artículo 3.4 final de la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico.

⁴²⁷ Artículo 3.1 numerales 4, 5 y 6 de la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico.

como el examen del problema de la corrupción desde una metodología interdisciplinaria buscando explicar los componentes que la constituyen, fomentando la investigación académica sobre todos los aspectos relacionados con la ética pública; y difundiendo los hallazgos de cualquier investigación académica sobre el proceso ético-público y social.

CAPÍTULO V: ALCANCES Y LIMITANTES DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En el presente capítulo se realizará un análisis crítico sobre el contenido de la Ley de Ética Gubernamental, en adelante LEG, para lo cual se vuelve imprescindible en primer lugar, hacer un estudio sobre el articulado de la misma, es decir, exponer sus diferentes ámbitos de aplicación.

Por otra parte, se analizarán las principales limitantes que posee la ley en relación a la prevención y sanción de la corrupción de los servidores públicos, que hacen muy difícil el combate a las conductas antiéticas; además de ello se han establecido los principales avances que esta presenta en relación a la derogada ley del año 2006.

5.1 Estudio dogmático sobre los ámbitos de aplicación de la Ley de Ética Gubernamental como instrumento jurídico para prevenir y sancionar la corrupción de los servidores públicos

El 25 de noviembre de 2011⁴²⁸, en cumplimiento al artículo 1 de la Constitución de la República de El Salvador, y atendiendo a lo estipulado por la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América, se creó la LEG de 2011⁴²⁹, la cual derogó a la LEG de 2006, con la

⁴²⁸ LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, D. L. N° 873, del 25 de noviembre de 2011, D. O. N° 229, Tomo 3393, publicado el 7 de diciembre de 2011.

⁴²⁹ Como se expone en su considerando 3, la LEG busca un adecuado régimen de ética gubernamental, el desarrollo de la institucionalidad democrática, la correcta administración del patrimonio público, el combate a la corrupción y la eficiencia de la administración pública.

finalidad de fortalecer al Tribunal de Ética Gubernamental y su eficacia en la prevención y sanción de los actos contrarios a la ética pública.

La LEG se crea en un entorno social en el cual se vuelve indispensable contar con un adecuado régimen de ética gubernamental⁴³⁰, para el desarrollo de la institucionalidad democrática de El Salvador, además de la correcta administración del patrimonio público, el combate a la corrupción y la eficiencia de la administración pública.

La LEG, tiene como objetivo fundamental prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción en los servidores públicos⁴³¹, es por ello que con el fin de alcanzar tal objetivo, dicha ley cuenta con diferentes ámbitos de regulación, siendo estos el ámbito de aplicación subjetivo y territorial, el relativo a las normas éticas y derechos de los servidores públicos, el ámbito referente a la función que realiza el Tribunal de Ética Gubernamental y las Comisiones de Ética Gubernamental, (el cual se expuso en el capítulo tres); el ámbito referido al procedimiento de investigación, el relativo a las sanciones y finalmente el ámbito de aplicación a los particulares frente a la función pública⁴³².

⁴³⁰ "Existe una ética de la función pública, también llamada ética gubernamental, porque existe el servicio público y este tiene como base y sustento valores muy específicos que el funcionario debe tener presentes a la hora de actuar. Pero es posible que esas normas no sean claras o bien conocidas por el funcionario, y es posible a veces que existan conflictos entre ellas y las normas de la conducta individual. En consecuencia, la ética del empleo público tiene como finalidad aclarar la naturaleza de esos valores y orientar la conducta del funcionario en la identificación y elección del acto bueno en cada caso que se presente el problema moral de escoger entre el bien y el mal, para lo cual formula normas de conducta específicas o al menos criterios orientadores". RAMIREZ ALTAMIRANO, Mariana. *Ética en la Función Pública*, 1ª Ed., Editorial Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia. San José, Costa Rica, 1996, p. 44 .

⁴³¹ Artículo 1 de la LEG de 2011. La presente ley tiene por objetivo normar y promover el desempeño ético en la función pública del Estado y del Municipio, prevenir y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a los deberes y las prohibiciones éticas.

⁴³² Dentro de los objetivos de la vigente LEG ya no se contempló el objetivo de salvaguardar el patrimonio del Estado como lo establecía la derogada LEG de 2006, en razón que de conformidad al artículo 195 de la Cn., esta función corresponde a la Corte de Cuentas de la República.

5.1.1 Ámbito de aplicación subjetivo y territorial de la Ley de Ética Gubernamental

De acuerdo al texto de la LEG se entiende por corrupción el abuso del cargo y de los bienes públicos⁴³³ cometidos por servidor público, por acción u omisión, para la obtención de un beneficio económico o de otra índole, para sí o a favor de un tercero⁴³⁴.

De conformidad al artículo 2 de la LEG, esta es aplicable a todos los servidores públicos remunerados o ad-honorem, que ejercen su cargo por elección, nombramiento o contrato, y que según el artículo 3 literal c) de dicha ley son todas aquellas personas naturales que prestan temporal o permanentemente servicios dentro de la Administración pública, es decir, de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las instituciones oficiales autónomas y desconcentradas⁴³⁵, las municipalidades y las demás instituciones del Estado⁴³⁶.

Asimismo se establece que es aplicable a las personas que, no siendo servidores públicos, administran bienes o manejan fondos públicos; es decir

⁴³³ Según lo han establecido los magistrados de la Sala de lo Constitucional, sobre los bienes de uso público: el elemento teleológico del dominio público, está relacionado al destino dado a los bienes; así, por tratarse de bienes nacionales, su uso en principio es realizado por el Estado, cuando utiliza un determinado bien y también puede ser ejercido por la colectividad, cuando de forma directa o indirecta obtiene del mismo una cierta utilidad. SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia número 33-2000AC, de fecha 31 de agosto de 2001.

⁴³⁴ Artículo 3 literal f), de la LEG de 2011.

⁴³⁵ La centralización implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración; la desconcentración, que se han atribuido partes de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente; la descentralización, que la competencia se ha atribuido a un nuevo ente separado de la administración central, dotada de personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente. GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, 1ª Ed., tomo 8, Buenos Aires, 2013, p. 185.

⁴³⁶ Artículo 3, literal i) de la LEG de 2011.

que la ética pública es un atributo que no sólo debe predicarse de quienes fungen como servidores de la colectividad en sentido estricto, es decir de los denominados “servidores públicos”, sino también de aquellas personas que sin tener tal calidad disponen sobre bienes o recursos provenientes del erario estatal como es el caso de La Cruz Roja Salvadoreña, COMURES (Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador) y las empresas de economía mixta como Alba Petróleos.

Aunado a ello, los artículos 7 de la Ley de Acceso a la Información Pública y 13 de su Reglamento determinan que las personas privadas están obligadas a permitir el acceso a la información concerniente a la administración de los fondos públicos otorgados, pues deben rendir cuentas sobre tales fondos.

Además, estarán sujetos a la aplicación de esta ley los ex servidores públicos por las transgresiones hechas a la misma, que hayan cometido en el desempeño de su función pública; o por las violaciones a las prohibiciones éticas a que se refiere el artículo 7 de la LEG; es importante también destacar que la LEG, regula un régimen aplicable a los particulares⁴³⁷ frente a la función pública, en el cual se establecen derechos, obligaciones y formas de participación de estos.

Sobre el ámbito de aplicación subjetivo de la LEG, es dable resaltar que este se convierte en el punto más importante que posee la ley, ya que se extiende a todos los servidores públicos sin distinción alguna, comprendiendo tanto a funcionarios como a empleados públicos⁴³⁸; abarcando a aquellos que no

⁴³⁷ Artículo 3, literal g) de la LEG de 2011.

⁴³⁸ La diferencia entre funcionario y empleado público es que los primeros poseen facultades para tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo, y en que los segundos actúan por orden o delegación de funcionarios o superiores jerárquicos, dentro de las facultades establecidas en su cargo, de conformidad al artículo 3 literales b) y c) de la LEG.

siendo servidores públicos administran bienes o fondos públicos; a los ex servidores públicos y a los particulares.

En cuanto al alcance del ámbito de aplicación territorial el mismo artículo 2 de la LEG, determina que es aplicable a los servidores públicos que prestan servicio a la Administración pública dentro o fuera del territorio nacional, por lo que la ley no se encuentra limitada al territorio de la República de El Salvador.

5.1.2 Ámbito de aplicación de las normas éticas y derechos de los servidores públicos

En cuanto al ámbito de las normas éticas⁴³⁹, la LEG ha destinado dos capítulos, el capítulo II relativo a los principios, deberes y prohibiciones éticas y el capítulo III en el que se regula lo relativo a los beneficios indebidos y sus excepciones, mientras que en el capítulo V se regulan los derechos de los servidores públicos. Sobre los principios éticos no se hará referencia, en virtud de haber sido expuestos en el capítulo dos, por tal razón se realizará un estudio únicamente de los deberes y las prohibiciones éticas.

5.1.2.1 Deberes éticos

La LEG de igual forma ha determinado en el artículo 5 deberes éticos⁴⁴⁰ para las personas sujetas a esta ley, siendo el primero de estos utilizar los bienes,⁴⁴¹ recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de

⁴³⁹ LAZO BRIONES, Pablo, *Ética, hermenéutica y multiculturalismo*, 1ª Ed., Universidad Iberoamérica, Publicaciones UIA, México D.F., 2008, p. 147.

⁴⁴⁰ BUXARRAIS, María Rosa y otra, 1ª Ed., *Ética de la Información*, Editorial UOC, Barcelona, 2004, p. 44.

⁴⁴¹ De acuerdo al Art. 3 literal h) de la Ley de Ética Gubernamental del año 2011. Serán considerados bienes: “los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles tangibles o intangibles.”

los fines institucionales para los cuales están destinados, esto con el fin de que se haga buen uso del patrimonio del Estado.

Otro deber es el de denunciar ante el Tribunal de Ética Gubernamental o ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva, las supuestas violaciones a los deberes o prohibiciones éticas, de las que se tuviere conocimiento en el ejercicio de la función pública; pretendiendo con ello evitar la impunidad o comportamientos ilegales y actos de corrupción por parte de los servidores públicos, y que cualquier presunta infracción a las normas éticas llegue a conocimiento de las autoridades competentes.

Finalmente se establece como deber ético, excusarse de intervenir o participar en asuntos en los que se tenga algún conflicto de interés⁴⁴², por parte de alguna de las personas a las que le es aplicable esta ley, así como de su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; esto con el fin de evitar que se genere algún beneficio de forma ilegítima, así como que se presenten situaciones en las que se vulnere el principio de imparcialidad, el cual debe regir a la Administración pública.

5.1.2.2 Prohibiciones éticas

Sobre las prohibiciones éticas⁴⁴³ la LEG en el artículo 6 ha regulado una serie de conductas dirigidas a todas las personas a las que le es aplicable esta ley, tales conductas comprenden situaciones como que los servidores públicos no

⁴⁴² Artículo 3, literal j) de la LEG de 2011. "Conflicto de interés. Son aquellas situaciones en que el interés personal del servidor público o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, entran en pugna con el interés público."

⁴⁴³ "El conjunto de virtudes éticas y el conjunto de prohibiciones éticas adoptadas por la ética de sociedades específicas, siempre reflejaran las condiciones bajo las cuales se debe vivir y trabajar con el fin de sobrevivir". SINGER, Peter, *Ética práctica*, 2^{da} Ed., Universidad de Cambridge, Editorial Akal, 2009, p. 206.

obtengan beneficios ilegítimos económicos o de cualquier tipo,⁴⁴⁴ diferentes a los que recibe por el ejercicio de sus labores por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones; así como valerse del cargo para influir en otra persona a la que también le es aplicable esta ley para que realice cualquiera de las conductas antes descritas⁴⁴⁵.

Dichas prohibiciones éticas también están orientadas a evitar que servidores públicos engañen o defrauden al Estado, desempeñando simultáneamente dos o más cargos o empleos, recibiendo más de un salario por trabajos que sean incompatibles entre sí o que no se estén ejecutando en razón de coincidir horas de trabajo; así como evitar que existan conflictos de intereses entre las instituciones públicas, o que se realicen actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo⁴⁴⁶.

Se pretende además con tales prohibiciones éticas que los servidores públicos no se encuentren en situaciones en las que se vulnere el principio de imparcialidad que debe regir a la administración pública, o que exista un conflicto de intereses por parte de estos, anteponiendo el interés particular al interés general,⁴⁴⁷ por lo que la LEG no permite nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad el

⁴⁴⁴ La LEG de 2011 ha establecido en el capítulo III, artículo 8, cuyo acápite se denomina beneficios indebidos, estableciendo que: “Se presume legalmente que existen beneficios indebidos cuando se acepte o solicite cualquier bien o servicio de valor económico, u otras ventajas adicionales por parte de una persona a la que le es aplicable esta ley en el desempeño de sus funciones, si provienen de una persona o entidad que desarrolle actividades reguladas o fiscalizadas por la institución; que gestione o explote concesiones, autorizaciones, privilegios o franquicias otorgadas por la institución; que sea ofertante, contratista de bienes o servicios de la institución para la cual labora; que gestione o explote concesiones, autorizaciones, privilegios o franquicias otorgadas por la institución, o bien que tenga intereses que puedan verse significativamente afectados por la decisión, acción, retardo u omisión de la institución.”

⁴⁴⁵ Prohibiciones éticas reguladas en los literales a) y b) del artículo 6 de la LEG.

⁴⁴⁶ Prohibiciones éticas reguladas en los literales c), d) y e) de la LEG.

⁴⁴⁷ Prohibiciones éticas reguladas en los literales g) y h) de la LEG.

servidor público, a su conyugue, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio⁴⁴⁸.

De igual forma se busca que los servidores públicos no hagan mal uso de los recursos o del personal que labora para el Estado, que puedan ser orientados a satisfacer intereses particulares, por lo que se prohíbe que se exija o solicite a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las requeridas para el cumplimiento de los fines institucionales, se utilicen indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario⁴⁴⁹, o que se prevalezcan del cargo para hacer política partidista⁴⁵⁰.

Con las prohibiciones éticas se persigue además que cualquier persona a la que le es aplicable la LEG no entorpezca u obstaculice el correcto desarrollo que lleva a cabo la administración pública, retardando⁴⁵¹ sin motivo legal la prestación de servicios, tramites o procedimientos administrativos, o se deniegue la prestación de un servicio público⁴⁵².

⁴⁴⁸ Cabe mencionar que en cuanto a esta prohibición no se hace referencia alguna a los casos en los que servidores públicos hacen valer su influencia hacia otro servidor público, para que nombre, contrate, promueva o ascienda en la entidad pública que este preside o donde este ejerce autoridad, al conyugue, conviviente y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o al socio de aquél.

⁴⁴⁹ Sobre la prohibición contenida en el artículo 6 literal k) de la LEG, referente a “utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político”, cabe decir que no se contempla el supuesto que se utilicen dichos bienes para otras actividades privadas que no sean para los fines de la institución.

⁴⁵⁰ Prohibiciones éticas reguladas en los literales f) y k) de la LEG.

⁴⁵¹ Según el artículo 6 literal i) inciso 2° de la LEG de 2011 “se entiende por retardo cuando una persona sujeta a la aplicación de esta Ley difiere, detiene, entorpece o dilata la prestación de los servicios, tramites y procedimientos administrativos no acatando lo regulado en la ley, en los parámetros ordinarios establecidos en la institución pública o, en su defecto, no lo haga en un plazo razonable”.

⁴⁵² El servicio público es una teoría francesa, formulada por la denominada escuela de Burdeos, cuyo profesor Leon Duguit lo identificó con la total actividad del Estado: “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y

Por otra parte en el artículo 9 se establece el régimen de excepciones a las prohibiciones éticas relacionadas a la recepción de beneficios por parte de servidores públicos⁴⁵³, las cuales están orientadas a aquellos casos en que los servidores públicos pueden recibir reconocimientos otorgados por gobiernos extranjeros; premios o distinciones, obsequios promocionales, y descuentos comerciales razonables de carácter general, siempre que estos no estén condicionados o estén encaminados a influir en el ejercicio de sus labores⁴⁵⁴.

5.1.2.3 Derechos de los servidores públicos

En la LEG también se establecen derechos para los servidores públicos, los cuales están orientados a que estos puedan realizar consultas al Tribunal de Ética Gubernamental o a la respectiva Comisión de Ética, sobre la aplicación de esta ley y sobre temas relativos a la ética gubernamental; con lo cual se pretende que los servidores públicos tengan pleno conocimiento sobre la ética en el ejercicio de la función pública.

desenvolvimiento de la interdependencia social y porque es de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante.” LÓPEZ GARCIA, Casimiro, "El papel de los servicios de interés general en la reforma de la legislación española de régimen local", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Ministerio de Administraciones Públicas, Gobierno de España, Septiembre-Diciembre 2008, número 308, p. 91.

⁴⁵³ Artículo 9 de la LEG. Excepciones. “Quedan exceptuados de las prohibiciones establecidas en las letras a) y b) del artículo 6 de esta Ley: a) Los reconocimientos otorgados por gobiernos extranjeros en las condiciones reguladas por la ley. b) Reconocimientos, premios o distinciones en razón de trabajos culturales, académicos, científicos o actos de heroísmo, eficiencia o solidaridad humana otorgados por entidades gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o internacionales. c) Los gastos de viajes y estadías por parte de otros gobiernos, instituciones académicas, entidades internacionales o sin fines de lucro, para dictar o asistir a conferencias, cursos o eventos de naturaleza académico-cultural, así como para participar en giras de observación. d) Los obsequios de cortesía diplomática o consular. e) Los obsequios promocionales, y descuentos comerciales de carácter general recibidos por cualquier persona sujeta a esta Ley a título personal o a nivel institucional, siempre que los mismos no estén condicionados o tiendan a influir en las tareas propias del cargo o empleo.”

⁴⁵⁴ Es decir que fuera de estos supuestos cualquier beneficio recibido de parte de un servidor público será considerado como beneficio indebido.

Otro derecho que poseen los servidores públicos es que pueden obtener reconocimientos públicos y estímulos por actos de fiel cumplimiento de los principios éticos, de heroísmo, sacrificio y solidaridad humana; con lo que se busca incentivar a los servidores públicos a que siempre mantengan un desempeño destacado en el ejercicio de sus funciones.

Tales derechos son de mucha importancia ya que permiten que exista acceso de los servidores públicos a información relacionada al correcto ejercicio de la función pública, asimismo promueve el otorgamiento de reconocimientos por un desempeño destacado en sus funciones, generando con ello incentivos para que estos ejecuten de forma más eficiente y eficaz sus labores.

5.1.3 Ámbito de aplicación relativo al procedimiento administrativo para la investigación y sanción de actos de corrupción

La LEG regula el procedimiento administrativo⁴⁵⁵ a seguir para la investigación y sanción de presuntos actos de corrupción, dicho procedimiento puede iniciarse por medio de denuncia,⁴⁵⁶ la que puede realizarse por cualquier persona, de forma oral o escrita, ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva⁴⁵⁷ o directamente ante el TEG. El procedimiento también puede

⁴⁵⁵ En términos generales el procedimiento administrativo siguiendo a Racionero Carmona, podemos definirlo como: “una serie de actos heterogéneos dirigidos a la elaboración o producción de los actos o resoluciones de la administración pública. Mientras que el jurista mexicano Delgado Gutiérrez, sostiene que el procedimiento “representa una unidad que está integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí, que tienden a preparación de la expresión de la voluntad de la Administración Pública.” ARAÑA MUÑOZ, Jaime Rodríguez y otros. *Cuestiones Básicas del Procedimiento Administrativo en El Salvador*. Corte Suprema de Justicia. Congreso Internacional de Derecho Administrativo, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo en El Salvador 2011, p. 458.

⁴⁵⁶ En relación a la denuncia la LEG ya no regula que la descripción del hecho denunciado, deba rendirse mediante declaración jurada, como anteriormente los establecía la derogada LEG de 2006.

⁴⁵⁷ La comisión de Ética Gubernamental tiene la obligación de remitir al TEG dentro del tercer día las denuncias que le sean presentadas, de conformidad al artículo 30 inciso 2° de la LEG.

iniciarse por medio de aviso, entendiéndose por este cuando un denunciante no se identifique o cuando la información se estuviese divulgando públicamente.

De igual modo el procedimiento de investigación puede iniciarse de oficio por el TEG⁴⁵⁸ cuando una Comisión de Ética le refiera información obtenida de una investigación interna, y que de esta se pueda determinar una posible violación a las normas éticas o cuando el TEG considere que se cuenta con los suficientes indicios para inferir una posible violación a la LEG, además si en los medios de comunicación existe alguna noticia en la que salga a la luz algún caso con indicios de faltas a la ley, el TEG actuará de oficio.

En relación a lo anterior se extrae que si bien es cierto el procedimiento de investigación puede iniciarse de oficio, esto no adquiere el carácter de obligación para el TEG teniendo la posibilidad de iniciar o no dicho procedimiento, no obstante este pueda contar con los elementos suficientes para dar inicio con el procedimiento.

El trámite del procedimiento de investigación y sanción regulado en la LEG prescinde de formalidades, requiriendo únicamente aquellas necesarias para la validez de los actos y el derecho al debido proceso⁴⁵⁹; no obstante lo anterior la LEG establece la posibilidad de declarar nulo el procedimiento administrativo por la omisión de trámites esenciales en orden a que el acto alcance su fin, por los actos u omisiones que provocan indefensión y cuando

⁴⁵⁸ El inicio oficioso por parte del TEG del procedimiento para la investigación de presuntos actos de corrupción es uno de los aspectos novedosos regulados en la vigente LEG, que habían sido omitidos en la LEG de 2006, que debilitaban la efectividad del Tribunal en el combate a la corrupción.

⁴⁵⁹ El derecho al debido proceso administrativo no se constituye como un derecho autónomo sino en el derecho a que en el proceso o procedimiento administrativo se estructure y respete integralmente los derechos constitucionales tanto de contenido material como los de contenido procesal. SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Amparo, con referencia número 163-2007, de fecha 09 de diciembre de 2009.

un miembro del TEG conozca de un asunto del que estuviere obligado a excusarse⁴⁶⁰.

Habiendo dado inicio el procedimiento ya sea por aviso, denuncia o de oficio por el TEG, si se determina que se cuenta con los elementos suficientes para identificar una posible violación a las normas éticas, el Tribunal dará inicio a la investigación preliminar, pudiendo además solicitar un informe a la institución donde labora el presunto infractor, o en el caso de los funcionarios de elección popular o de segundo grado que estos remitan informe sobre los hechos sujetos a investigación; donde el Tribunal teniendo o no dicho informe debe emitir una resolución decidiendo sobre continuar o archivar el procedimiento.

Si el TEG resuelve ordenar la apertura del procedimiento, deberá notificar al denunciante y al denunciado lo resuelto, a fin que este último haga uso de su derecho de defensa para lo cual cuenta con el plazo de cinco días, finalizado dicho plazo el TEG contará con veinte días, para recabar cualquier tipo de prueba que sea pertinente y necesaria para esclarecer, determinar y comprobar los hechos objeto de investigación, los que podrán ampliarse hasta por quince días más, si la complejidad de la investigación lo requiere; en ese mismo sentido el TEG posee la facultad de nombrar peritos en las materias en que versen las investigaciones; en donde la investigación de los hechos y la recepción de pruebas se deben realizar por medio de instructor nombrado por el TEG.

Las pruebas que sean recolectadas deben ser valoradas por el TEG mediante el sistema de la sana crítica⁴⁶¹, y en ningún caso procede la absolución de

⁴⁶⁰ Artículo 47 y 48 de la LEG de 2011.

⁴⁶¹ La sana crítica es un sistema de valoración racional y crítico de prueba, cuyas regla corresponde aplicar al Tribunal de Sentencia respectivo al motivar sus sentencias, una vez

posiciones⁴⁶²; finalizado el término probatorio o recolectada toda la prueba, el TEG debe emitir una resolución definitiva debidamente motivada, ya sea sancionando o absolviendo, estando firme la resolución el TEG debe notificar por medio de la Comisión de Ética respectiva a la institución donde labora el infractor, para que sea incorporado al expediente del sancionado; además que de ser procedente se tendrá que notificar al Ministerio Público, al Tribunal del Servicio Civil y a la Corte de Cuentas de la República; y en caso que del procedimiento administrativo sancionador se determine la existencia de un supuesto delito el TEG deberá comunicar lo conducente a la Fiscalía General de la República.

A la resolución dictada por el TEG ya sea sancionando o absolviendo, el denunciado o el denunciante tienen el derecho a interponer ante el mismo Tribunal el recurso de reconsideración sobre el cual el Tribunal resolverá revocando, reformando o confirmando la recurrida.

5.1.4 Ámbito de aplicación relativo a las sanciones administrativas

La LEG en el capítulo VII regula lo referente a las sanciones,⁴⁶³ por las infracciones a las normas éticas efectuadas por los servidores públicos o por

agotada la vista pública. SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Habeas Corpus, con referencia número 405-2000, de fecha 07 de junio de 2001.

⁴⁶² Es la que se presenta en juicio y ante juez competente para conocer de él. Interrogatorio que el juez hace a petición de la parte contraria para obtener la confesión del procesado. LARRAIN RIOS, Hernan, 1ª Ed., *Lecciones de Derecho Civil*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1994, p. 480.

⁴⁶³ Dentro de las sanciones, se encuentra la enfocada a la rama del Derecho Administrativo, traduciéndose esta en términos generales en la medida que imponen las autoridades administrativas a quienes infringen la ley administrativa, denotando así la existencia de un acto ilícito proveniente de una persona que fractura el orden jurídico administrativo, y que repercute en un daño a la administración del Estado, a la colectividad, a los individuos o al interés en general y este daño al interés general la diferencia de la esfera privada. SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A., *Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas*, 2ª Ed., México, 2005. pp. 18-19.

las demás personas que se encuentran sujetas a esta ley; existiendo para tal caso únicamente la sanción de multa,⁴⁶⁴ donde el TEG debe imponer dicha sanción por cada una de las infracciones que hayan sido comprobadas, y que no podrán ser menor de un salario mínimo mensual ni superior a cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos, esto sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que diere lugar⁴⁶⁵.

La pena de multa debe ser proporcional a la infracción cometida por lo que la LEG establece los siguientes criterios para determinar la cuantía de la multa: la gravedad y circunstancia del hecho cometido; el beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad o socio; el daño ocasionado a la Administración pública o a terceros perjudicados; y la capacidad de pago, y la renta potencial del sancionado al momento de la infracción.

El TEG es el responsable de ejecutar la sanción una vez que la resolución definitiva haya obtenido calidad de firmeza, por lo que en dicha resolución el Tribunal debe ordenar la emisión del mandamiento de ingreso respectivo debiendo el sancionado cancelar la multa dentro de los sesenta días siguientes a la notificación de la resolución que pone fin al procedimiento, teniendo la posibilidad de solicitar al TEG el pago de la multa por cuotas periódicas, quien podrá otorgar dicho beneficio atendiendo a las circunstancias particulares del sancionado y estableciendo condiciones para el pago. La certificación de la resolución firme que imponga la multa, posee fuerza ejecutiva.

⁴⁶⁴ Multa: Es la cantidad pecuniaria que pagará el infractor en represión a una conducta que contravino la ley. *Ibíd.*, p. 21.

⁴⁶⁵ A diferencia de la derogada LEG de 2006, que establecía un régimen de sanciones basados en la reincidencia, la vigente LEG contempla la imposición de multa por cada infracción comprobada, en el capítulo VII, a partir de los artículos 42 y siguientes, se regula lo relativo a las sanciones, no obstante en el Art. 44 se contempla la existencia de una sanción única, la cual es la multa, determinada en base a diversos aspectos.

Si transcurre el plazo sin que se efectuó la cancelación de la multa o se incumpla con las condiciones de pago impuestas por el Tribunal, este debe informar a la Fiscalía General de la República a fin de que se realice el cobro por la vía judicial correspondiente.

El inicio del procedimiento sancionador regulado en la LEG, prescribe⁴⁶⁶ una vez hayan transcurrido cinco años contados a partir del día en que se hubiera cometido el hecho; en el mismo sentido la ejecución de la sanción de multa prescribe en el término de cinco años contados a partir del día siguiente al vencimiento del plazo concedido para su pago, sin que se realice acción alguna para su cobro.

Finalmente en relación a las sanciones la LEG regula que el TEG debe llevar un registro público de las personas que hayan sido sancionadas por el incumplimiento a los deberes o la contravención a las prohibiciones éticas reguladas en la ley, existiendo la posibilidad que después de cinco años el interesado solicite ser excluido de dicho registro⁴⁶⁷.

5.1.5 Ámbito de regulación aplicable a los particulares frente a la función pública

En cuanto a este ámbito la LEG regula para los particulares derechos, deberes y formas de participación ciudadana en el control de la ética pública, con el fin

⁴⁶⁶ De acuerdo a la doctrina, lo relativo a la prescripción de las sanciones, está basada en el tiempo límite que se tiene para impugnarlas. En ese sentido, el límite para el ejercicio de la libertad sancionadora y para la prescripción de las infracciones, concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación, sin poder extender la misma a la vía de recurso. El plazo de las prescripciones para las sanciones comenzará a contar desde el día siguiente aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía y otros, *Derecho Administrativo Sancionador*, S. E. España, 2010, p. 886.

⁴⁶⁷ Art. 50 LEG.

de involucrar a estos en el proceso de erradicación de la corrupción en los servidores públicos.

5.1.5.1. Derechos de los particulares

De conformidad al artículo 51 de la LEG los particulares tienen derecho a que se les respete el derecho de audiencia⁴⁶⁸, a tener acceso a información que por ley, el servidor público debe brindar, a que se le proteja su identidad, cuando denuncie actos de corrupción realizados por servidor público, y a que se le respete el honor, intimidad e imagen por parte de los servidores públicos.

La LEG también establece deberes para los particulares siendo estos: denunciar todo acto de corrupción realizado por servidor público del que tuviere conocimiento; de igual forma respetar el honor, intimidad personal e imagen de los servidores públicos; no obstaculizar la labor de los servidores públicos y colaborar con estos, cuando así lo solicitaren en razón del cargo o de sus funciones, y en casos de emergencia o necesidad pública.⁴⁶⁹

Uno de los aspectos más importantes en la prevención y sanción de la corrupción en los servidores públicos, es el grado de participación que puedan tener los ciudadanos en el correcto ejercicio de la función pública de parte de los servidores públicos.

La LEG establece como mecanismos de participación ciudadana el derecho y el deber que tiene cualquier persona de denunciar los actos contrarios a la ética pública regulados en la LEG⁴⁷⁰; por lo que las instituciones públicas a

⁴⁶⁸ La LEG en armonía con la Constitución de la República garantiza el derecho de audiencia.

⁴⁶⁹ Artículo 52 de la LEG de 2011.

⁴⁷⁰ Artículo 53 de la LEG de 2011.

través de la Comisión de Ética respectiva tienen la obligación de facilitar la recepción y canalización de las denuncias hechas por estos.

Finalmente la LEG en el capítulo X relativo a las disposiciones finales transitorias y vigencia, se establece que el TEG y las comisiones de ética gubernamental tienen la obligación de promover ampliamente entre la ciudadanía el conocimiento de la LEG, en donde también el Ministerio de Educación debe incluir en los contenidos curriculares de los diversos niveles educativos, el estudio de la LEG y la importancia de los valores éticos y la responsabilidad de los servidores públicos.

Esto último es sumamente importante para la prevención de la corrupción en los servidores públicos, por lo que resulta imprescindible que los estudiantes de los diferentes niveles educativos adquieran un aprendizaje sobre ética en la función pública, así como de la normativa relacionada a esta, ya que ellos serán los futuros servidores públicos y en la medida que estos sean orientados a actuar de forma ética, podrán ejercer sus funciones correctamente.

5.2 Limitantes de la Ley de Ética Gubernamental en la prevención y sanción de la corrupción de los servidores públicos

La LEG del año 2011, se creó con el único fin de prevenir, detectar y sancionar aquellas conductas contrarias a la ética, presentes en el desempeño de la función pública, es decir cometidas por funcionarios públicos.

En tal sentido, se incluyeron en las mismas innovaciones en relación a la anterior ley; no obstante y pese al esfuerzo realizado por el legislador, puede apreciarse al realizar un análisis de su contenido la existencia de limitantes que traen como consecuencia la existencia de mayores casos de corrupción.

5.2.1 Regulación genérica de deberes éticos

En relación a los deberes éticos regulados en la LEG, es evidente que con ellos se busca prevenir la existencia de acciones contrarias a la ética y sancionar los actos de corrupción realizados por servidores públicos, no obstante, estos no son suficientes debido a que su regulación en exceso genérica da lugar a que se originen supuestos de actuación que no puedan ser comprendidos dentro de dichos deberes éticos, así como también se vuelve un cuerpo normativo demasiado permisible en las actuaciones de los servidores sujetos a ella, por lo que precisa de una regulación que enumere una cantidad mayor de deberes que se puedan imponer a los funcionarios de una manera más estricta, específica y detallada.

Además es imprescindible que se cuente con mecanismos de control que permitan verificar el efectivo cumplimiento a dichos deberes como por ejemplo vigilancias, inspecciones y exámenes periódicos del desempeño de los servidores públicos, así como la existencia de una hoja de vida en el que se anoten los logros y deficiencias de estos.⁴⁷¹

5.2.2 Escasa regulación de supuestos de prohibiciones éticas

En cuanto al alcance sobre la regulación de las prohibiciones éticas⁴⁷² contenidas en la ley, si bien es cierto existe una regulación amplia y detallada

⁴⁷¹ Sobre los deberes éticos regulados en la vigentes LEG, en relación a como se encontraban regulados en la LEG de 2006 cabe decir que anteriormente se contaba con una regulación más detallada de los mismo señalando una serie de normas que moldeaban el comportamiento de los servidores públicos entre los cuales se encontraba el deber de conocer las normas que le son aplicables en razón del cargo, el deber de cumplimiento, el deber de veracidad, el deber de confidencialidad, y el deber de presentar la declaración jurada de patrimonio.

⁴⁷² Las prohibiciones éticas son elementos importantes en el ejercicio de la función pública ya que establecen limitaciones a la actividad de los servidores públicos, y con ellas se crea un

en la cual se especifican claramente cada uno de los supuestos, lo cual permite adecuar fácilmente las actuaciones de los servidores públicos, debe expresarse que, es necesario que se incluyan supuestos que han sido omitidos y que actualmente constituyen faltas a la ética pública.

En ese sentido, el Art. 6 el literal "k" de la LEG, expresa que se considerará como prohibición ética: "Utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario". En ese sentido se considera necesario incluir a dicho artículo lo que se entenderá por proselitismo político partidario.

Además, se considera necesaria la inclusión de una prohibición en los términos siguientes: "Utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución con el objeto de hacer propaganda a las empresas o instituciones ligadas a determinado partido político".

La inclusión de esta prohibición ética surge en base a un caso expuesto por uno de los colaboradores de la unidad de denuncias del TEG (ahora oficial de información del TEG) el Licenciado Wilber Alberto Colorado Servellón, sobre una aviso telefónico recibido de manera anónima en el cual se exponía que: "en una municipalidad gobernada por el partido del gobierno, los pick ups portaban el logo de Alba Petróleos, lo cual devenía en una falta a la LEG". Sobre este caso, según el colaborador del TEG, no fue posible darle trámite por porque la LEG no hace referencia a dicho caso de forma específica sino más bien tendría que realizarse un razonamiento y una interpretación de lo que debe entenderse por proselitismo político partidario.

marco de actuación con la finalidad de evitar la comisión de actos de corrupción que puedan dañar la imagen de la Administración pública o perjudicar los intereses del Estado, así lo establece el Art. 6 de la LEG.

De igual forma, vale la pena realizarse la interrogante ¿qué tan ético es que un servidor público oculte información? Sin ánimo de interferir en el ámbito de aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública, se considera necesario la inclusión de un supuesto ético en el que se prohíba a los servidores públicos que se aprovechen de información reservada o confidencial a la que tuvieren acceso en razón del cargo o función que desempeñan, para la obtención de algún beneficio indebido.

5.2.3 Aplicación de la multa como única sanción

En relación al alcance de las sanciones, debe destacarse que es éste uno de los aspectos más criticables de la LEG ya que no obstante el capítulo VII denominarse “sanciones”, se establece una sanción única, la sanción de multa que se impondrá por la realización de cualquier acto de corrupción, no contemplando otros tipos de sanciones como las amonestaciones verbales o escritas, la suspensión, la destitución, o la inhabilitación; aun existiendo la posibilidad de que se presenten supuestos graves de infracción a las normas éticas.

Al inicio del semestre del año 2014, el presidente del Tribunal de Ética Gubernamental, Marcel Orestes Posada, anunció que la institución estaba trabajando en un anteproyecto de reforma de la LEG, con el objetivo de mejorar la normativa para lograr disuadir a los funcionarios públicos de cometer actos contrarios a la ética laboral.

El titular del TEG, manifestó que el efecto disuasivo en la ley se podría lograr mediante el aumento de multas económicas, según el magistrado presidente "desafortunadamente, y eso lo hemos dicho públicamente, las multas son muy bajas. El máximo que podemos imponer son cuarenta salarios mínimos

urbanos de comercio (\$ 9, 696.00) y cuando se trata de casos de enorme cuantía, esto viene a ser irrisorio⁴⁷³", no obstante, estas declaraciones hasta la fecha no ha existido reforma.

Además que en cuanto a la prescripción de la ejecución de la sanción, la LEG no establece como obligación al TEG hacer efectivo el cobro de la multa dentro del plazo antes de su prescripción, por lo que tampoco se establece sanción alguna al TEG por no hacer efectivo dicho cobro, lo cual permite que se presenten situaciones en las que no se efectuó el pago de la multa, no existiendo ninguna consecuencia para los responsables de tal omisión.

5.2.4 Prohibición de doble juzgamiento

Se vuelve necesario aclarar en este punto, lo relativo a la prohibición de doble juzgamiento, y si no resulta vulnerado dicho principio al aplicar la LEG y otra ley de índole administrativa⁴⁷⁴.

En ese sentido, debe destacarse en primer lugar, que el ejercicio del poder sancionatorio posee una faceta o dimensión *ad intra* o hacia su interior, respecto de aquellas personas con las que tiene relaciones de naturaleza especial y que van más allá de la vinculación del ciudadano promedio. A tal fenómeno, la doctrina especializada ha denominado relaciones de supremacía especial, relaciones especiales de sujeción o de intensa sujeción⁴⁷⁵.

⁴⁷³ ROMERO, Fernando, *Buscan reforma para castigo severo contra funcionarios en ética*, La Prensa Gráfica, disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2014/10/07/buscan-reforma-para-castigo-severo-contra-funcionarios-en-etica>, sitio visitado el día 18 de enero de 2015.

⁴⁷⁴ TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, resolución con referencia número 16-A-2006, de fecha 22 de agosto de 2007.

⁴⁷⁵ En esas relaciones especiales, caben englobarse –no sin voces discrepantes en algunos casos– el régimen jurídico de los servidores públicos, los regímenes disciplinarios de carácter militar y policial, las regulaciones a determinados oficios y profesiones, así como las sanciones impuestas en ámbitos educativos o penitenciarios. Adicionalmente, caben también dentro de

Dentro del ámbito de esas relaciones especiales de sujeción, se encuentran los regímenes disciplinarios funcionariales, profesionales, policiales y militares. En ese sentido, resulta destacable la multiplicidad de regímenes sancionatorios que pueden existir a nivel administrativo y se debe procurar que al aplicarlos incluso de manera simultánea, se respete el principio *non bis in ídem*.

De acuerdo al principio de *non bis in ídem*⁴⁷⁶, no puede imponerse dos o más sanciones por un mismo hecho, siempre que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento, lo que es conocido como "teoría de las tres identidades". Dicho principio es coincidente con el Art. 11 Inc. 1° de la Constitución de la República de El Salvador, el cual señala que ninguna persona "(...)" puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa, disposición que busca evitar duplicidad de decisiones sobre el fondo de una controversia⁴⁷⁷.

La coincidencia de fundamento no implica que un mismo interés jurídico pueda ser objeto de protección de normas pertenecientes a distintas áreas del ordenamiento jurídico y, por ende, que una misma conducta sea constitutiva de dos o más tipos de infracción; sin embargo, para que este supuesto no

este ámbito el régimen particular que se aplica a los *concesionarios* que desarrollan un servicio público. SALA DE LO CONSTITUCIONAL, sentencia de Inconstitucionalidad con referencia número 18-2008, de fecha 29 de abril de 2013.

⁴⁷⁶ La prohibición de doble juzgamiento, está encaminada a proteger que una pretensión no sea objeto de doble sanción tanto en sede jurisdiccional o en sede administrativa, o bien de forma dual que tenga coincidencia en ambas sedes. Esto se encuentra en armonía con la figura de la cosa juzgada y la litispendencia. SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia en Proceso de Amparo con referencia número 231-98, de fecha 04 de mayo de 1999.

⁴⁷⁷ "En efecto, el principio *non bis in ídem*, en esencia está referido a aquel derecho que tiene toda persona a no ser objeto de dos decisiones que afecten de modo definitivo su esfera jurídica por una misma causa, entendiendo por "misma causa"-aunque no tengamos una definición natural-una misma pretensión: eadem personas (identidad de sujetos), eadem res (identidad de objeto o bien de la vida), y eadem causa pretendi (identidad de causa: sustrato fáctico y fundamento jurídico)". MEJÍA, Henry Alexander, *Manual de Derecho Administrativo*, 1ª Ed., Colección Ciencias Jurídicas N°2, Editorial Cuscatlan, El Salvador, 2014, p.304.

implique una conculcación al *non bis in ídem* las normas deben salvaguardar un bien jurídico diferente⁴⁷⁸.

Por ejemplo, si se estuviese tramitando un procedimiento a un docente de la Universidad de El Salvador en base al Reglamento Disciplinario de la Universidad de El Salvador y además un ciudadano cualquiera lo denunciase ante el TEG por inobservancia de uno de los deberes éticos, en este caso no existe *non bis in ídem*, en virtud que el fundamento es diferente, el reglamento es disciplinario y la LEG protege el bien jurídico de la ética pública; además la sanción a imponer sería diferente, en un procedimiento se impondría remoción, cesación, destitución o bien suspensión del cargo y en el procedimiento de la LEG se impondría una multa.

De conformidad con los arts. 42 de la LEG y 105 de su Reglamento, la tramitación de otros procedimientos en cualquier institución de la Administración pública no impedirá que el Tribunal conozca de la posible vulneración a deberes y/o prohibiciones éticas por parte de las personas sujetas a la aplicación de la Ley. Efectivamente, al hacer un juicio de admisibilidad, se debe examinar los hechos para determinar si se

⁴⁷⁸ "Se estará en presencia de una misma causa, cuando exista una identidad objetiva que se relaciona con la coincidencia tanto fáctica como jurídica de los hechos y las pretensiones, una identidad subjetiva que se relaciona tanto con el actor y el demandado o sindicado y una identidad de fundamento. En ese sentido, se repara que las sanciones impuestas en ejercicio de la potestad disciplinaria, tienen por objeto la tutela del ejercicio adecuado del empleo público, la cual compete a cada una de las instituciones estatales. En efecto, se trata de la facultad doméstica de corrección y saneamiento que el Estado –en calidad de empleador– ejerce con aquellas personas que fungen como servidores públicos en virtud de una relación de sujeción especial. Por el contrario, la potestad sancionadora que el legislador ha atribuido a este Tribunal, lejos de procurar el orden en el interior de las instituciones públicas, tiene como fundamento la protección del gobernado frente a cualquier acción u omisión que lesione su derecho a una buena Administración Pública, reconocido implícitamente en el art. 1 de la Constitución al calificar a la persona como el origen y el fin de la actividad estatal". TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, Resolución con referencia número 93-A-12, de fecha 12 de septiembre de 2014.

circunscriben al objeto de control de los procedimientos administrativos sancionadores⁴⁷⁹, en consecuencia el *non bis in ídem*, solo constituirá una limitante a la aplicación de la LEG, cuando por existir coincidencia de las tres identidades, deje de aplicarse la misma.

5.2.5 Inadecuada conformación y funcionamiento de las Comisiones de Ética Gubernamental con la LEG vigente

Es importante señalar lo relativo a las Comisiones de Ética, en virtud que las personas que conforman dichas comisiones "deben pertenecer al personal de la institución en que funcionen". Dicha situación trae consigo una serie de razonamientos entre estos: el nivel de transparencia de los miembros de las comisiones para realizar las denuncias de sus compañeros.

Se considera pues, necesario que las personas que integran las comisiones de ética sean ajenas a la institución, esto con el único fin de generar transparencia en el ejercicio de su cargo y asegurar que existirá en menor medida intercambio de favores con los miembros de las diversas instituciones.

5.3 Alcances de la Ley de Ética Gubernamental en la prevención y sanción de la corrupción de los servidores públicos

En contraposición a las limitantes que presenta la LEG, se encuentran los alcances que ésta ha presentado en relación a la ley derogada, la cual fuera

⁴⁷⁹ El Tribunal de Ética Gubernamental, puede declarar improcedente una denuncia o aviso si los hechos invocados se refieren únicamente a una cuestión administrativa, en cambio, si de los hechos, aunque sean de un asunto interno institucional, puede deducirse alguna responsabilidad ética, el Tribunal está obligado a pronunciarse sobre los mismos. TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, resolución con referencia número 40-A-12 de fecha 12 de noviembre de 2013.

calificada de "tener buenas intenciones" pero que además había sido creada para no aplicarse; dentro de los avances más significativos de la nueva normativa deben destacarse la actuación de oficio por parte del TEG, la aplicación de la ley a ex servidores públicos y la existencia de un procedimiento expedito.

5.3.1 Actuación oficiosa del Tribunal de Ética Gubernamental

El Gobierno actual mejoró la Ley de Ética Gubernamental, añadiéndole al Tribunal la opción de actuar de oficio cuando una Comisión de Ética Gubernamental le refiera información obtenida de una investigación interna y de la misma se pueda identificar una posible violación a los deberes o prohibiciones éticas. Asimismo también puede actuar de oficio cuando estime que existen suficientes indicios de la posible violación a la Ley por información divulgada públicamente u obtenida mediante aviso⁴⁸⁰, o en la tramitación de un procedimiento.

La atribución oficiosa brindada al TEG, ha permitido una mayor tramitación de casos, no obstante existe la tendencia que los casos iniciados de oficio, son aún muy pocos, así se aprecia en las estadísticas brindadas por el TEG.

Durante el año 2014, se iniciaron doscientos veintinueve casos, de los cuales diecisiete fueron de oficio, noventa y siete por denuncia y ciento quince por aviso; en el año 2015, en el primer trimestre, exactamente hasta el día once de marzo de 2015; las estadísticas eran las siguientes: cincuenta y dos casos

⁴⁸⁰ En el caso del aviso, este se diferencia de la denuncia pero es igualmente válido, en el caso de que el denunciante por cualquiera que sea el motivo no quiera identificarse y haga una llamada telefónica. También se considera aviso aquella información divulgada públicamente por cualquier persona. Art.30 inc. 3° y 4° y Art. 32 de la LEG.

iniciados, de estos tres fueron de oficio, veinticinco por denuncia y veinticuatro por aviso, de éstos solamente se admitieron veintiséis casos.

5.3.2 El ámbito de aplicación incluye a los ex servidores públicos

El ámbito de aplicación subjetivo de la LEG ha permitido que pueda seguirse un procedimiento en contra de los ex servidores públicos, lo cual es un avance en comparación a la derogada ley que no brindaba este aspecto, asimismo, es importante hacer mención a lo regulado en el Art. 7 literal b) de la LEG, debido a que constituye un avance prohibir por un año a los ex servidores públicos ser contratados por empresas con las cuales la institución en la que se desempeñaba haya celebrado contratos previo al cese de su cargo; pues además de ser una limitación temporal, se justifica para salvaguardar el interés público.

Ahora bien, dicha la aplicación de la LEG a los ex servidores públicos, pese a ser considerada en *prima face* como alcance de la LEG, no dista de ser insuficiente por ser aplicable únicamente durante el año siguiente al cese de funciones del ex servidor público ⁴⁸¹ lo cual ha representado ser un tiempo relativamente corto, ya que se han descubierto casos de ex servidores públicos que infringieron la LEG, pero que por haber transcurrido un año al cese de sus funciones, estos ya no pueden ser sancionados.

5.3.3 Procedimiento administrativo sancionador expedito

Sobre los alcances del procedimiento administrativo para la investigación y sanción de presuntos actos de corrupción, es notoria la presencia de un

⁴⁸¹ Artículo 7 de la LEG de 2011.

procedimiento claro y expedito, detallando cada uno de los actos procedimentales y los plazos de los mismos.

La anterior ley tenía vacíos importantes en lo referente al procedimiento, en primer lugar el Art. 19 numeral 3, establecía que si un ciudadano denunciaba una violación a la ley era necesaria la inclusión juntamente de una descripción clara del hecho denunciado, mediante declaración jurada, situación que hacía más compleja la participación de la ciudadanía en general; hoy en día la actual ley eliminó este requisito e incluso se permite iniciar por medio de la denuncia anónima, también, con la nueva ley se liberó al ciudadano de presentar la prueba e impulsar el proceso.

Entre los aspectos formales que no concretizó la LEG vigente, se encuentra en primer lugar lo referente a la participación del denunciante dentro del procedimiento, en virtud que no se determina el carácter en el que participará, ni la forma y el alcance de dicha participación y en segundo lugar lo relativo al informe que puede solicitar el TEG sobre los hechos sujetos a la investigación ya sea al titular de institución en la cual trabaja el denunciado o en su caso al funcionario de elección popular o de segundo grado, la LEG no establece como obligación para los referidos sujetos la presentación de dicho informe, ni se regula ninguna sanción por su no presentación, por lo que el procedimiento puede tramitarse o finalizarse sin contar con el informe, sin ninguna repercusión.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Conclusiones

Luego de haber realizado el análisis de la Ley de Ética Gubernamental y los alcances y limitantes que ésta presenta en su sanción y prevención de la corrupción, así como haber analizado las causas por las cuales los servidores públicos incurrir en corrupción y habiendo comparado la legislación ética de otros países, se concluye lo siguiente:

La corrupción es un problema inherente al ser humano, tal como lo demuestra la historia, sus raíces son tan antiguas que se extienden hasta el presente siglo, en virtud que la humanidad desde épocas primitivas ha buscado por encima de todo obtener su beneficio personal, antes que el de la colectividad; convirtiéndose en un mal que ataca de manera universal a todas las sociedades no importando su sistema político.

La Ley de Ética Gubernamental no cuenta con los mecanismos suficientes e idóneos para lograr que los servidores públicos asimilen en su interior la normativa ética, es decir que adopten en su propia mentalidad principios y valores éticos, lo cual evitaría la realización de prácticas corruptas en el ejercicio de la función pública, esto en razón de que, actuar con ética es un acto de decisión propia, de convicción, principios y valores morales.

La legislación de Chile en materia de ética pública, constituye un modelo idóneo para combatir la corrupción, pues presenta una amplia regulación sobre el aspecto preventivo de la corrupción en los servidores públicos, al contar con un completo y bien estructurado sistema de calificación de los servidores públicos, en el que anualmente se evalúa el desempeño de estos, y los

resultados sirven de base para la promoción o despido de los servidores públicos, lo cual incentiva y además obliga a estos al correcto y eficiente ejercicio de sus funciones.

La existencia de regulación genérica de deberes éticos y la escasa regulación de supuestos de prohibiciones éticas en la LEG, constituyen las principales limitantes para prevenir y sancionar la corrupción de los servidores públicos, en virtud que existen conductas que quedan fuera del marco de aplicación de la ley, generando inmunidad en las actuaciones de diversos funcionarios, los cuales se excusan alegando que sus conductas no se encuadran ni en los deberes éticos, ni tampoco en las prohibiciones éticas.

La LEG carece de mecanismos de control para verificar el efectivo cumplimiento de los deberes y obligaciones contempladas, como exámenes, inspecciones o supervisiones periódicas, especialmente en cuanto al deber de las instituciones de dedicar tiempo dentro de la jornada de trabajo para el estudio de la ética gubernamental y de la normativa aplicable.

La multa como única sanción en la vigente LEG y el bajo monto que para ella se regula como castigo a prácticas corruptas por parte de servidores públicos, denota el poco interés de los legisladores por erradicar verdaderamente el problema de la corrupción en el sector público; esto en razón de que, ni la sanción, ni su cuantía representan verdaderas sanciones para los actos de corrupción regulados en la LEG; en virtud que se han presentado casos en los que servidores públicos obtienen un beneficio muy por encima de la sanción máxima de multa.

El procedimiento administrativo sancionador regulado en la LEG ha tenido un avance en relación a la derogada LEG 2006, en virtud que se regula un

procedimiento claro y expedito iniciado mediante denuncia, aviso o de oficio, situación que ha beneficiado a la población permitiendo la implementación de la llamada anónima y ha liberado al denunciante de la presentación e impulso de la prueba.

El ámbito de aplicación personal o subjetivo regulado en la LEG constituye un avance, pues se ha incluido a todas aquellas personas que posean algún grado de relación con el Estado, por lo que la LEG se aplica a todos los servidores públicos, es decir tanto a los funcionarios como a los empleados públicos; incorporando a las personas que no siendo servidores públicos administran bienes o manejan fondos públicos; a los ex servidores públicos y a los particulares.

6. 2 Recomendaciones

Después de haber realizado las anteriores conclusiones conviene presentar las recomendaciones que se consideran mayormente apropiadas para contribuir a la efectiva solución de la problemática en estudio.

La realización de reformas en la LEG vigente, específicamente en lo siguiente: agregar un supuesto ético en el que se prohíba a los servidores públicos que se aprovechen de información reservada o confidencial a la que tuvieren acceso en razón del cargo o función que desempeñan, para la obtención de algún beneficio indebido, y la inclusión de un apartado que les prohíba a los funcionarios públicos utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles propiedad del Estado con el objeto de hacer propaganda a las empresas o instituciones ligadas a determinado partido político y finalmente la inclusión de una acción civil, en contra del servidor público que ha obtenido un beneficio económico como resultado de la violación de una norma ética, obligándolo a

pagar al Estado una suma equivalente a tres veces el valor del beneficio económico recibido.

La implementación de una política preventiva en materia de ética pública y anticorrupción, con el fin de generar y desarrollar el pensamiento ético, principios y valores éticos en los aspirantes a servidores públicos.

Fomentar la investigación académica sobre todos los aspectos relacionados con la ética, entre estos, la influencia que el factor ético tiene sobre las gestiones gubernamentales y su pertinencia e impacto en las relaciones globales, es decir, darle la importancia y la connotación social, jurídica y política que se merece la ética como un elemento que tiene un carácter dinámico y determinante en la administración pública.

Que el Tribunal de Ética Gubernamental promueva y difunda una verdadera cultura ética en la población en general, gestionando con las emisoras de radio y televisión local la asignación, libre de costo, de un espacio de tiempo permanente de por lo menos tres horas mensuales para la difusión de los programas, proyectos e iniciativas que promuevan la ética, los valores, el desarrollo integral de la población y la política del Tribunal.

La realización de reformas a la actual LEG en lo referente a las sanciones, en cuanto a la sanción de multa, establecerla en base a criterios como la gravedad del hecho y el sueldo del funcionario y cuando exista reincidencia por parte del servidor público incluir las sanciones de suspensión y destitución del cargo.

Que se implemente por parte del Tribunal de Ética Gubernamental, una política de educación en materia de ética a ser impartida en la educación básica y

media, que permita que los jóvenes puedan aprender una educación en valores a través de actividades, dinámicas y otros, para contribuir de ese modo a la formación en valores de los futuros ciudadanos del El Salvador.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía y otros, Derecho Administrativo Sancionador, S. E. España, 2010.

ALCARAZ RAMOS, Manuel, El estado de derecho frente a la corrupción urbanística, 1ª Ed., Ediciones La ley, Madrid.

ALMENARA, Pilar Antón y otro, Legislación y ética profesional, 1ª Ed., Editorial Universidad de Barcelona, España, 1997.

ALVEAR ACEVEDO, Carlos, Historia universal contemporánea, 2ª Ed., Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores, México D. F., 2004.

AYLLÓN, María Estela, Factores institucionales, políticos económicos y sociales de la corrupción en México, 1ª Ed., Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac, México, 2005.

AYLLÓN, José Ramón, Introducción a la Ética: historia y fundamentos, 1ª Ed., Colección Albatros, manuales de filosofía, Madrid, 2006.

BAENA OLABE, Paloma y otro, Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada, 1ª Ed., Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, Washington, 2011.

BAUTISTA, Oscar Diego, Ética pública y buen gobierno, fundamentos estado de la cuestión y valores para el servicio público, 1ª Ed., S. E., México, 2009.

BAUTISTA, Oscar Diego, Marco institucional para establecer un dique internacional a la corrupción: cuadernos de Derecho Público, número 29, 1ª Ed., S. E., México, 2006.

BARROS B., Enrique. Tratado de Responsabilidad Extracontractual, 1ª Ed., Editorial Jurídica, Santiago de Chile, 2006.

BOTERO, José Silvio, Posmodernidad y juventud, 1ª Ed., Editorial San Pablo, Bogotá, 2002.

BOTERO MONTOYA, Luis Horacio, Teoría de públicos: lo público y lo privado en la perspectiva de la comunicación, 1ª Ed., Ediciones Universidad de Medellín, Colombia, 2006.

BUXARRAIS, María Rosa y otra, 1ª Ed., Ética de la Información, Editorial UOC, Barcelona, 2004.

CALDWELL, Taylor, La columna de hierro: Cicerón y el esplendor del Imperio Romano, traducción de Enrique de Obregón, 2ª Ed., Maeva ediciones, Madrid, 2004.

CANALES ALIENDE, José Manuel y otros, Documentos básicos de ética pública y lucha contra la corrupción, 1ª Ed., Editorial Club Universitario, España, 2007.

CANTARELLA, Eva, Los suplicios capitales en Grecia y Roma: orígenes y funciones de la pena de muerte en la antigüedad clásica, 1ª Ed., Ediciones Akal, Madrid, 1996.

CAMPS, Victoria y otros, Historia de la ética: de los griegos al renacimiento, volumen 1, 1ª Ed. Editorial Crítica, Barcelona, 2006.

CAMPS, Victoria y otros, Concepciones de la ética, volumen 2, 1ª Ed., Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2004.

CAPUTI María Claudia, La ética pública, 1ª Ed., Editorial de Palma, Buenos Aires, 2000.

CASTRO, Francisco, Probidad pública municipal: compendio estadístico 1991-2000, FUNDAUNGO, 1ª Ed., Sección de Probidad del Órgano Judicial, El Salvador, 2001.

CERVANTES BENAVIDES, Orlando y otro, Administración de Instituciones Públicas, Editorial Universidad Estatal a distancia, 1ª Ed., S. E., 1987.

FUENMAYOR E., Alejandro, El Derecho de Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública, 1ª Ed., Oficina de la UNESCO para América Central, Costa Rica, 2004.

CHAROSKY, Hernán y otros, Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia de América Latina, 1a Ed., Fundación para el debido proceso legal-PNUD, Washington, 2007.

CLARAMUNT, S. y otros. Historia de la Edad Media, 2ª Ed., Editorial Ariel, Barcelona, 1995.

COLÓN CORVERA, José Javier, Corrupción Gubernamental y Estrategias Efectivas, La función del liderato gerencial en Puerto Rico, 1ª Ed., Oficina del Contralor de Puerto Rico, Puerto Rico, 2010.

CORTINA, Adela, Ética aplicada y democracia radical, 5ª Ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2008.

CORTINA, Adela y otros, Corrupción y ética, volumen 9, 1ª Ed., cuadernos de Teología Deusto, Universidad de Deusto, Bilbao, 1996.

CORTINA, Adela y otros, Ética, 4ª Ed., Ediciones Akal, Madrid, 2008.

CRUZ, José Miguel y otros, Cultura política de la democracia en Honduras, 2006, 1ª Ed., USAID, UCA-IUDOP, El Salvador, 2007.

DE LA TORRE DÍAZ, Francisco Javier, Ética y deontología jurídica, 1ª Ed., editorial Dickinson, Madrid, 2000.

DE URBANO CASTRILLO, Eduardo, Elementos de Ética Judicial, 1ª Ed., publicaciones Consejo Nacional de la Judicatura, AECI-CNJ, San Salvador, El Salvador, 2006.

DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario, Corrupción, funcionario público y medio ambiente, 1ª Ed., Grupo editorial Ibáñez, Colombia, 2006.

FERNÁNDEZ, Vicente, La corrupción en la antigüedad, 2ª Ed., S. E., Colombia.

FEROS Antonio, El duque de Lerma: realeza y privanza en la España de Felipe III, 1ª Ed., Marcial Pons, Ediciones de Historia, Madrid, 2006.

FLORES PÉREZ, Edgar, Elementos de ética, filosofía, política y derecho: los vínculos entre la filosofía, el derecho, la ética y la política examinados a la luz del pensamiento de los grandes filósofos, 1ª Ed., Editorial SEC, Caracas, 2005.

GARRIDO LÓPEZ, Diego y otros, Nuevo Derecho Constitucional comparado, 1ª Ed., Editorial Tirant lo Blanch, España, 2000.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto. Acerca del concepto de corrupción, en AA.VV., Poder, Derecho y corrupción, 1ª Ed., Editorial siglo XXI, Buenos Aires, 2003.

GÓMEZ PÉREZ, Rafael, Ética empresarial: teoría y casos, 3ª Ed., Editorial RIALP, España, 1999.

GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, Compendio de historia del Derecho y del Estado, 1ª Ed., Editorial Limusa, México, 2004.

GONZÁLEZ, Luis, Todo lo que debe saber sobre el antiguo Egipto, 1ª Ed., Ediciones Nowtilus, España, 2011.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas, 1ª Ed., Editorial Aranzadi, España, 2006.

GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo 1, 1ª Ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, 2013.

GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, 1ª Ed., tomo 8, Buenos Aires, 2013.

GRONDONA, Mariona, La corrupción, 3ª Ed., Editorial planeta, Texas, 1993.

HEIDENHEIMER, Arnold J. y otros, Political Corruption, 1989, p. 9. Citado por CRUZ, José Miguel, La percepción sobre la corrupción en las Instituciones de El Salvador, 1ª Ed., Ediciones UCA, El Salvador, 2004.

HERDEGEN, Matthias, Derecho Internacional Público, 1ª Ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

HURTADO MARTÍN, Santiago, Justicia políticas y bienestar social, número dos, 1ª Ed., UNAM, México, 2006.

IBAÑEZ, Perfecto Andrés, "análisis económico del diseño de mecanismos de sanción: necesidad de posibilidades y límites de la respuesta judicial", en AA.VV., Poder, derecho y corrupción, 1ª Ed., Editorial siglo XXI, Buenos Aires, 2003.

JALVO, Marina Belén, El régimen disciplinario de los funcionarios públicos, 3ª Ed., Editorial Lex Nova, España, 2006.

KELSEN, Hans, Teoría pura del Derecho, 11ª Ed., Editorial Porrúa, México 2000.

KESSLER, Miguel, y otros, Justicia y corrupción: estudio y análisis de hechos de corrupción investigados en la Justicia Federal de la capital federal, 1ª Ed., Grupo Unidos por la Justicia, Argentina, 2006.

KLITGAARD. Controlando la corrupción, una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo, 2ª Ed., Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994, p. 11, Citado por KESSLER, Miguel y otros, Justicia y Corrupción: estudio y análisis de hechos de corrupción investigados en la Justicia Federal de la Capital Federal, 1ª Ed., Grupo editor Unidos por la Justicia, Argentina, 2006.

KLITGAARD Robert, Controlando la corrupción, 1ª Ed., Fundación Hanns Seidel, Editorial Quipus, La Paz, Bolivia, 1990.

LAPORTA, Francisco J. y otros, La corrupción política, 1ª Ed., Alianza Editorial, Madrid, 1997.

LARRAIN RIOS, Hernan, 1ª Ed., Lecciones de Derecho Civil, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1994.

LA SANTA BIBLIA, antigua versión de Casiodoro de Reina, revisada por Cipriano de Valera, revisión de 1960, Sociedades Bíblicas Unidas, 2001.

LAZO BRIONES, Pablo, Ética, hermenéutica y multiculturalismo, 1ª Ed., Universidad Iberoamérica, Publicaciones UIA, México D.F., 2008.

LE THIEC, Guy, Los Borgia: luces y sombras, 1ª Ed., Ediciones Paidós, Barcelona, 2012.

LOPEZ, Jaime, Normas y políticas internacionales contra la corrupción, 1ª Ed., Editorial Probidad, El Salvador, 2003.

LÓPEZ GARCIA, Casimiro, "El papel de los servicios de interés general en la reforma de la legislación española de régimen local", en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Ministerio de Administraciones Públicas, Gobierno de España, Septiembre-Diciembre 2008.

LOPEZ JIMENES, Ramón, Tratado de Derecho público internacional, tomo I, 1ª Ed., Talleres de la Dirección de Publicaciones del Ministerio de Educación, San Salvador, 1970.

MARÍA DIEZ, Manuel, Manual de Derecho Administrativo, Tomo II, 2ª Ed., Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1980.

MARTÍN, Francisco. Historia de la Iglesia II: la iglesia en la época moderna, 3ª Ed., Editorial Pelícano, Madrid, 2005.

MARTÍNEZ, Luis Miguel, Controles y responsabilidades en el sector público, 1ª Ed., Plaza y Valdés editores, México, 2004.

MARTÍNEZ HUERTA, Miguel, Ética con los clásicos, 1ª Ed., Plaza y Valdés editores, México, 2000.

MARTÍNEZ RODRIGO, Estrella y otra, Comunicación e Interactividad, 1ª Ed., editorial ACCI, Madrid, 2014.

MÉNDEZ SILVA, Ricardo, Lo que todos sabemos sobre corrupción y algo más, 1ª Ed., Editorial Color, México, 2010.

MEJÍA, Henry Alexander, Manual de Derecho Administrativo, 1ª Ed., Colección Ciencias Jurídicas N°2, Editorial Cuscatlán, El Salvador, 2014.

MORENO OCAMPO, Luis, En defensa propia: cómo salir de la corrupción, 1ª Ed., Editorial sudamericana, Buenos Aires, 1993. Citado por SALTOS GALARZA, Ética y corrupción: estudio de

casos, proyecto responsabilidad anticorrupción en las Américas, 1999.

NOUEL, Emilio, Nuevos temas de Derecho Internacional, 1ª Ed., Editorial Arte, Caracas, Venezuela, 2000.

OROPEZA LÓPEZ, Alejandro, La evaluación de la función pública en México, 1ª Ed., Plaza y Valdés editores, México, 2005.

PUNTES GONZÁLES, Germán, 1ª Ed., La carrera administrativa en el marco de la función pública, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio y FRAGA IRIBARNE, Manuel. Ética pública y Derecho, 1ª Ed., S. E., Madrid, 1993.

PUNTES GONZÁLES, Germán, La carrera administrativa en el marco de la función pública, 1ª Ed., Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

RABOTNIKOF, Nora, "Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentarios" en AA.VV., Poder, Derecho y corrupción, 1ª Ed., Editorial siglo XXI, Buenos Aires, 2003.

RADBRUCH, Gustav y otros. Los fines del Derecho, bien común, justicia y seguridad, 1ª Ed., Dirección General de Publicaciones, México, 1994.

RAMIREZ ALTAMIRANO, Mariana. Ética en la Función Pública, 1ª Ed., Editorial Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia. San José, Costa Rica, 1996.

REZZOAGLI, Bruno Ariel, Corrupción y contratos públicos, volumen 1, 1ª Ed., Editorial ratio legis, librería jurídica, España, 2005.

RICO, José María, y otros, La corrupción pública en América Latina: manifestaciones y mecanismos de control, 1ª Ed., Centro para la administración de justicia, Miami Florida, USA, 1996.

ROA, Armando. Ética y Bioética, 1ª Ed., Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1998.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. La dimensión ética, 1ª Ed., Editorial Dickinson, Madrid, 2001.

RODRÍGUEZ NEILA, Juan, Corrupción y fraude documental en la administración municipal romana, en AA.VV., Fraude, mentiras y engaño en el mundo antiguo, 1ª Ed., Publicaciones y Ediciones de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 2014.

ROJAS, Enrique, El hombre Light: una vida sin valores, 1ª Ed., Editorial planeta, Argentina, 2000.

ROJAS OSORIO, Carlos, La filosofía: sus transformaciones en el tiempo, 1ª Ed., Isla Negra editores, República Dominicana, 2006.

SALDAÑA SERRANO, Javier, Ética judicial: virtudes del juzgador, 1ª Ed., publicaciones Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.

SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A., Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas, 2ª Ed., México, 2005.

SANCHEZ VASQUEZ, Adolfo, Ética, 1ª Ed., Editorial Crítica, Biblioteca de bolsillo, Barcelona, 2005.

SANDOVAL ERÉNDIRA, Irma. Corrupción y transparencia, debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad, 1ª Ed., Editorial siglo XXI, México.

SANMARTÍN, Joaquín y otros. Historia antigua del próximo oriente: Mesopotamia y Egipto, 1ª Ed., Ediciones Akal, Madrid, 2006.

SAVATER, Fernando, El valor de elegir, 1ª Ed., Editorial Ariel, Barcelona, 2003.

SAVATER, Fernando, Ética como amor propio, 1ª Ed., Editorial Ariel, Barcelona, 2008.

SILVA CIMMA, Enrique, Derecho administrativo chileno comparado, la función pública, 1ª Ed., Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1993.

SIMONETTI, José María. El ocaso de la virtud, 1ª Ed., Universidad de Quilmes, Buenos Aires, 1998.

- SINGER, Peter, Compendio de ética, 1ª Ed., Alianza editorial, Madrid, 2010.
- SINGER, Peter, Ética práctica ,2ª Ed., Universidad de Cambrigde, Editorial Akal, 2009.
- TENORIO, Eduardo, La hora de la justicia, 1ª Ed., publicaciones Corte Suprema de Justicia, San Salvador, El Salvador, 1999.
- URQUIZA Waldemar, Ética, teoría y aplicaciones, 1ª Ed., Editorial societias, El Salvador, 2010.
- URRUELA QUEZADA, Jesús. Egipto faraónico: política, economía y sociedad, 2ª Ed., Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013.
- VÁSQUEZ, Rodolfo. Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos, Instituto de Investigaciones, 1ª Ed., UNAM, México, 2007.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel, Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa, 1ª Ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2000.
- WIELANDT, Gonzalo y otros, La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe, 1ª Ed., división de desarrollo social, Chile, 2007.
- YEK INEME, Mario Sánchez y otros, Corrupción en el Salvador: un obstáculo para construir la paz, 1ª Ed., Asociación Bienestar, El Salvador, 2004.
- ZARAGOZA MARTÍNEZ, Edith y otros, Ética y derechos humanos, 6ª Ed., IURE editores, México, 2011, p. 15.

TESIS

- CARRILLO CORLETO, Roberto, La Convención Interamericana Contra la Corrupción y su impacto en la administración pública de México y El Salvador, tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública, Universidad Anáhuac, México, 2009.

LEGISLACIÓN NACIONAL

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR. D. C. 38, 15 de diciembre de 1983, D. O. N° 234, tomo N° 281, 16 de diciembre de 1983, vigente desde el 20 de diciembre de 1983.

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN, suscrita el 10 de diciembre de 2003, ratificada por El Salvador por el D. L. N° 325, de fecha 20 de mayo de 2004, publicado en D.O. 119, tomo 363, de fecha 28 de junio de 2004.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN, suscrita el 29 de marzo de 1996, ratificada por El Salvador por el D. L. N° 351, de fecha 9 de julio de 1998, publicado en D.O. N° 150, Tomo 340, de fecha 17 de agosto de 1998.

TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRATICA EN CENTROAMERICA, suscrito el 15 de diciembre de 1995, ratificado por El Salvador por el D. L. N° 947, de fecha 2 de enero de 1997, publicado en D.O. N° 31, Tomo 334, de fecha 17 de febrero de 1997.

CARTA IBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA, Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008, Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008.

LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, D. L. N° 873, del 25 de noviembre de 2011, D. O. N° 229, Tomo 3393, publicado el 7 de diciembre de 2011.

LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. D. L. N° 534, del 2 diciembre de 2010, D. O. N° 70, Tomo 391, publicado el 8 de abril de 2011.

LEY DE LA CARRERA JUDICIAL. D. L. N° 536, del 12 de julio de 1990, D.O. N° 182, Tomo 308, publicado el 24 de julio de 1990.

LEY DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA. D. L. N° 438, del 31 agosto de 1995, D.O. N° 176, Tomo 328, publicado el 25 de septiembre de 1995.

LEY DEL SERVICIO CIVIL. D. LEY. N° 507, del 24 de noviembre de 1961, D. O. N° 239, Tomo 193, publicado el 27 de diciembre de 1961.

LEY DISCIPLINARIA POLICIAL. D. L. N° 518, del 2 de diciembre de 2007, D.O. N° 10, Tomo 378, publicado el 16 de enero de 2008.

LEY SOBRE EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS, D. L. N° 2833, del 24 de abril de 1959, D. O. N° 87, Tomo 183, publicado el 18 de mayo de 1959.

LEY CONTRA EL LAVADO DE DINERO Y DE ACTIVOS. D. L. N° 498, del 2 de diciembre de 1998, D. O. N° 240, Tomo 341, publicado el 23 de diciembre de 1998.

CODIGO DE ETICA JUDICIAL DE EL SALVADOR, Acuerdo Judicial, del 17 de diciembre de 2013, D. O. N° 24, Tomo 402, publicado el 6 de febrero de 2012.

LEGISLACIÓN EXTRANJERA

LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE 2011, P. del S. 2046, del 21 de diciembre de 2011, vigente desde el 1 de enero de 2012. (República de Puerto Rico).

LEY NÚMERO 18.575 ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, D. F. L. número 1/19.653, Santiago, 13 de diciembre de 2000. (República de Chile).

LEY NÚMERO 18.834 SOBRE ESTATUTO ADMINISTRATIVO, D.F.L. número 29, Santiago, 16 de junio del año 2004. (República de Chile).

LEY NÚMERO 17.060 NORMAS REFERIDAS AL USO INDEBIDO DEL PODER PÚBLICO (CORRUPCIÓN) de 23 de diciembre de 1998, publicada en el D. O. N° 25189 del 8 de enero de 1999. (República oriental del Uruguay).
DECRETO NÚMERO 30/003 DENOMINADO NORMAS DE CONDUCTA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, creado por el Presidente de la República Oriental del Uruguay en Consejo de Ministros, el 23 de enero de 2003. (República oriental del Uruguay).

JURISPRUDENCIA NACIONAL

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia número 26-2008, de fecha 25 de junio de 2009.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia número 18-2001, de fecha 14 de octubre de 2003.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia número 8-97, Considerando IX 2, de fecha 23 de marzo del año 2001.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Sentencia de Amparo, con referencia número 475-2000, de fecha 10 diciembre de 2001.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Sentencia de Amparo, con referencia 642-99, Considerando IV, de fecha 26 de junio del año 2000.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, sentencia de Habeas Corpus, con referencia número 568-98, de fecha 20 de enero de 1999.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL. Sentencia de Amparo, con referencia número 21-C-96, de fecha 16 de diciembre del año 1997.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Amparo, con referencia número 163-2007, de fecha 09 de diciembre de 2009

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia número 33-2000AC, de fecha 31 de agosto de 2001.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Habeas Corpus, con referencia número 405-2000, de fecha 07 de junio de 2001.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, sentencia de Inconstitucionalidad con referencia número 18-2008, de fecha 29 de abril de 2013.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia en Proceso de Amparo con referencia número 231-98, de fecha 04 de mayo de 1999.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, Resolución con referencia número 75-A-13, de fecha 09 de febrero de 2015.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, resolución final con Referencia número 112-D-13, de fecha 02 de febrero de 2015.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, Resolución con Referencia número: 79-A-13, de fecha 27 de enero de 2015.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, Resolución final con número de referencia 2-D-13, de fecha 23 de mayo de 2014.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, resolución final con referencia número: 16-TEG-2010, de fecha 23 de noviembre de 2010.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, resolución con referencia número 16-A-2006 fecha 22 de agosto de 2007.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, resolución con referencia número 19-TEG-2007, de fecha 13 de octubre de 2008.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, Resolución con referencia número 93-A-12, de fecha 12 de septiembre de 2014.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, resolución con referencia número 40-A-12 de fecha 12 de noviembre de 2013.

JURISPRUDENCIA EXTRANJERA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N° 7.355, del 13 de febrero de 2007. (República de Chile)

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N° 53.493, del 26 de noviembre de 2007. (República de Chile)

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N° 38.647, del 22 de agosto de 2005. (República de Chile)

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N° 44.945, del 8 de octubre de 2003. (República de Chile)

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N° 22.923, del 21 de junio de 2001. (República de Chile)

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen N° 6.591, del 25 de febrero de 2000. (República de Chile)

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen N° 7.276, del 3 de marzo de 1982. (República de Chile)

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Sentencia caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, 19 de septiembre de 2006.

INSTITUCIONES

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Afi guías, 15, 1ª Ed., Afi, Madrid, 2015.

BANCO MUNDIAL, Afi guías, 15, 1ª Ed., Afi, Madrid, 2015.

JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA, El marco institucional contra la corrupción, cuaderno de divulgación 2, 1ª Ed., S. E., Uruguay, 2009.

JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA, Ética y función pública, 2ª Ed., Editorial IMPO, Uruguay, 2009.

JUNTA DE TRANSPATENCIA Y ÉTICA PÚBLICA DE URUGUAY, El Control de la Corrupción en el Mercosur, Memoria del Primer Encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el Mercosur, 1ª Ed., S. E., Montevideo, Uruguay, 2012.

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA REPÚBLICA y otros, Manual de Transparencia y Probidad de la Administración de Estado, 1ª Ed., S. E., Chile, 2008.

OFICINA CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, Acción Mundial Contra la Corrupción, Corrupción los documentos de Mérida, 1ª Ed., Naciones Unidas, Viena, 2005.

OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO y otro, El valor de la experiencia: Radiografía de la corrupción 1990-2009, estudio realizado por la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, 1ª Ed., Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético, Puerto Rico, 2011.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, Mecanismo de Examen de la Aplicación de Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, documentos base, Naciones Unidas, Viena, 2011, p. 5.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, Transparencia, Objetividad y Competencia en las Contrataciones Públicas: Evaluación legal en el Gobierno Federal, en el Distrito Federal y en el Estado de Puebla sobre el cumplimiento al artículo 9º de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, 1ª Ed., UNODC, México, 2013, p. 48.

INFORMES

FUNDE y otros, 5º informe, octubre 2014, ALAC El Salvador, 1ª Ed., S. E., El Salvador, 2014.

CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA, informe de labores 2013, El Salvador, 2014.

INFORME SOBRE DESARROLLO MUNDIAL (BANCO MUNDIAL). Instituciones para los mercados", Ediciones Mundiprensa, Madrid, 2002.

INFORME con referencia número 21-UJEL-2015, OFICINA DE ÉTICA LEGAL DEL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, de fecha 11 de marzo de 2015.

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACION DE LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN, Vigésima reunión del Comité de Expertos, República de El Salvador Informe Final, Washington, 2012.

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN. OEA. Vigésima Segunda Reunión del Comité de Expertos, República Oriental del Uruguay, Informe Final, Washington, DC, 2013.

OFICINA ANTICORRUPCION, Organismos de lucha contra la corrupción, Informe sobre agencias estatales de lucha contra la corrupción en el continente Americano, 1ª Ed., S. E., Buenos Aires, Argentina, 2009.

REVISTAS

BAUTISTA, Oscar Diego, "La ética en el marco de las Administraciones Públicas: medidas para fomentar la ética en los servidores públicos" en Revista Iberoamericana de Administración Pública, número 10, enero-junio, Madrid, 2003.

CONNIFF, Michael L., "Neo-Populismo en América Latina: la década de los noventa y después" en Revista de Ciencia Política, número 1 Vol. XXIII, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2003.

GRAY, Cheryl W. y otros, "Corrupción y desarrollo", en Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, Washington, Marzo, 1998.

HASSEMER, Winfried, Posibilidades jurídicas, policiales y administrativas de una lucha más eficaz contra la corrupción; Revista Pena y Estado, 1ª Ed., Editores del Puerto, Buenos Aires, 1995.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Efrén, "Ética Legislativa" en Boletín Mexicano de Derecho mexicano, nueva serie, número 115, enero - abril, México, 2006.

MAGNET COLOMER, Jordi, Los fundamentos de la ética discursiva en Habermas y Apel, en "Eikasia, revista de filosofía", número 77, España, marzo, 2014.

MAZZITELLI, Antonio, Acciones Internacionales contra la corrupción, en "Revista Técnica de la Auditoría Superior de la Federación, número 7," 1ª Ed., AFS, México, 2015.

SALTOS GALARZA, Napoleón, Ética y corrupción: estudio de casos, informe final del proyecto ética y corrupción, 1ª Ed., ediciones proyecto responsabilidad/anticorrupción en las Américas, Ecuador, 1999.

FOROS

ARAÑA MUÑOZ, Jaime Rodríguez y otros. Cuestiones Básicas del Procedimiento Administrativo en El Salvador. Corte Suprema de Justicia. Congreso Internacional de Derecho Administrativo, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo en El Salvador 2011.

VAN DUYNE, Petrus. "La Corrupción en los actos y las actitudes" en Foro sobre el delito y la sociedad, 2001, diciembre, vol.1, núm.2, p. 87.

JÁUREGUI ROBLES, César, "Ética Parlamentaria", Foro de Ética Parlamentaria, San Salvador, El Salvador, mayo 2013.

VELOSO, Paulina y Otros, Segundo foro internacional, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, desafíos para su aplicación en Chile, 1ª Ed., Contraloría General de la República, Chile, 2010.

CONFERENCIAS

PINEDA ARGUETA, Hugo Dagoberto, "Aún es tiempo de frenar la corrupción", Conferencia de Acercamiento Cristiano de Abogado de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 22 de julio de 2006.

PÁGINAS WEB

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Transparencia, responsabilidad y anticorrupción, disponible en <http://www.iadb.org/es/temas/transparencia/transparencia-y-anticorrupcion,1162.html>, sitio visitado el 19 de junio de 2015.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, EL SALVADOR, Perspectiva General, disponible en <http://www.iadb.org/es/paises/el-salvador/el-salvador-y-el-bid,1062.html>, sitio visitado el 15 de junio de 2015.

BANCO MUNDIAL, Cómo ayuda el Banco a combatir la corrupción, disponible en <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/lucha.htm>, sitio visitado el 21 de junio de 2015.

BANCO MUNDIAL, BM/El Salvador: ¿qué crees que necesita tu país?, disponible en <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/02/03/el-salvador-que-crees-que-necesita-tu-pais>, sitio visitado el 19 de junio de 2015.

BBC MUNDO, Corrupción: seis casos emblemáticos, disponible en, http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1555_corrupcion/page4.shtml, sitio visitado el 04 de noviembre de 2014.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO, Acerca del CLAD, disponible en <http://old.clad.org/portal>, sitio visitado el 15 de junio de 2015.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO, Reseña, disponible en <http://old.clad.org/formacion/redes-del-clad/ricorep>, sitio visitado el 19 de junio de 2015.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, Acciones para el fortalecimiento de la probidad y la ética pública en Chile, <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/acciones-para-el-fortalecimiento-de-la-probidad-y-la-etica-publica-en-chile>, sitio visitado el 10 de junio de 2005.

CONSEJO DE AUDITORÍA INTERNA GENERAL DE GOBIERNO, Información Corporativa, disponible en <http://www.auditoriainterna degobierno.cl/informacion-corporativa/>, sitio visitado el 11 de julio de 2015.

CONTROL CAPITAL, EEUU decomisa \$ 458 millones del general Abacha en cuentas de todo el mundo, disponible en: <http://www.controlcapital.net/noticia/2834/ACTUALIDAD/EEUU-decomisa--458-millones-del-general-Abacha-en-cuentas-de-todo-el-mundo.html>, sitio visitado el día 30 de octubre de 2014.

CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA, Preguntas frecuentes, disponible en <http://www.cortedecuentas.gob.sv/?cat=11&title=Preguntas%20frecuentes&lang=es>, sitio visitado el 16 de junio de 2015.

CUYA, Esteban, La dictadura de Fujimori: marionetismo, corrupción y violaciones de los derechos humanos, disponible en: <http://www.derechos.org/diml/doc/cuya4.html>, sitio visitado el día 31 de octubre de 2014.

EL FARO, Fiscalía informó a EUA que investiga a expresidente Flores por corrupción política, disponible en: www.elfaro.net/es/201312/noticias/14145, sitio visitado el 27 de enero de 2015.

ELSALVADOR.COM, Antonio Saca acusó a efemelenistas: advierten de un boicot, disponible en: <http://www.elsalvador.com/especiales/2003/elecciones2004/nota129.html>, sitio visitado el día 09 de diciembre de 2014.

ELSALVADOR.COM, Asamblea gastó \$46,835 en los regalos navideños, en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=7593787, sitio visitado el día 09 de diciembre de 2014.

ELSALVADOR.COM, Tribunal Ética justifica el gasto de la Asamblea en regalos navideños Absolvió a la Asamblea Legislativa que gastó más \$46 mil en obsequios y fiesta, disponible en http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=8827436, sitio visitado el día 11 de diciembre de 2014.

ELSALVADOR.COM, TEG no indagará de dónde sacó fondos Reyes para comprar lotes, disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=9408195, Sitio visitado el 26 de enero de 2015.

FLORES, Vicente, La teoría pura del derecho de Hans Kelsen y las constituciones, disponible en http://www.larazon.com/index.php?_url=/suplementos/la_gacetajuridica/teoria-derecho-Hans-Kelsen-onstituciones-gaceta_0_2072792811.html, visitado el día 04 de noviembre de 2014.

FUNDACIÓN ACCION PRO DERECHOS HUMANOS, Historia de la corrupción, disponible en: <http://www.lavanguardia.com/estilos-de-vida/20120803/54331562523/historia-de-la-corrupcion.html#ixzz3UZRWajlu>, sitio visitado el 21 de agosto de 2014.

FUNDACION PRO DERECHOS HUMANOS, Historia de la corrupción, disponible en <http://www.stop-corrupcio.com/-preven-las-leyes/concepto-de-corrupcion/historia-de-la-corrutorpcion>, sitio visitado el 19 de agosto de 2014.

FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO, Historia, disponible en <http://funde.org/historia>, sitio visitado el 20 de junio de 2015.

FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO, ¿Qué es el Área de Transparencia?, disponible en <http://www.funde.org/transparencia>, sitio visitado el 21 de junio de 2015.

FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, Historia, disponible en [http://fusades.org/fusades /conocenos/historia-fusades](http://fusades.org/fusades/conocenos/historia-fusades), sitio visitado el 21 de junio de 2015.

GAMERO, Julio H, "Causas y consecuencias de la corrupción: una perspectiva económica", en Revista Probidad, edición diecisiete, diciembre, Perú, 2001, disponible en: <http://www.revistaprobidad.info/017/005.html>, sitio visitado el 09 de octubre de 2014.

INICIATIVA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA, Acerca de Nosotros, disponible en <http://www.isd.org.sv/isd/index.php/quienes-somos/acerca-de-nosotros>, sitio visitado el 21 de julio de 2015.

INICIATIVA THINKTANK, Fundación disponible Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social/Departamento de Estudios Económicos y sociales (FUSADES/DEES), disponible en [http://www.thinktankinitiative.org/es /los-think-tanks/FUSADES](http://www.thinktankinitiative.org/es/los-think-tanks/FUSADES), sitio visitado el 21 de junio de 2015.

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA, IAIP entrega lineamientos de gestión documental a Oficiales de Archivos de Instituciones Públicas, disponible en <http://www.iaip.gob.sv/?q=press-release/iaip-entrega-lineamientos-de-gesti%C3%B3n-documental-oficiales-de-archivos-de-instituciones> , sitio visitado el 20 de junio de 2015.

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Más de 2,000 personas capacitadas sobre la LAIP en el 2014, disponible en <http://www.iaip.gob.sv/?q=press-release/m%C3%A1s-de-2000-personas-capacitadas-sobre-la-laip-en-el-2014>, sitio visitado el 20 de junio de 2015.

JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA DE URUGUAY, Naturaleza Jurídica, disponible en <http://www.jutep.gub.uy/naturaleza-juridica>, sitio visitado el 11 de julio de 2015.

LA NACION, 47 casos de faltas éticas dejaron solo 7 sanciones, disponible en: http://www.nacion.com/nacional/comunidades/casos-faltas-eticas-dejaron-sanciones_0_1_285_271662.html, sitio visitado el día 13 de noviembre de 2014.

LA PRENSA GRAFICA, Aponte: apoyaremos reducir corrupción, disponible en <http://www.laprensagrafica.com/2014/12/05/aponte-apoyaremos-reducir-corrupcion>, sitio visitado el 20 de junio de 2015.

LA PRENSA GRAFICA, Información no tan pública, disponible en <http://www.laprensagrafica.com/2015/05/03/informacion-no-tan-publica>, sitio visitado el 20 de junio de 2015.

LA PRENSA GRAFICA, Tribunal de Ética abre investigación a Reyes por compra de tierras, disponible en: www.laprensagrafica.com/2014/12/04/-tribunal-de-etica-abre-investigacion-a--por-compra-de-tierras, sitio visitado el 20 de diciembre de 2014.

NAVA CONTRERAS, Mariano. La corrupción en la antigüedad, El Universal, Caracas, 2013, disponible en <http://www.eluniversal.com/opinion/130607/la-corrupcion-en-la-antigüedad>, sitio visitado el día 28 de julio de 2014.

OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO, Centro Para el Desarrollo del Pensamiento Ético, disponible en <http://eticapr.com/centro-para-el-desarrollo-del-pensamiento-etico>, visto 13 de junio de 2015.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, disponible en <https://www.unodc.org/ropan/es/AntiCorruptionARAC/united-nations-convention-against-corruption.html>, sitio visitado el 12 de junio de 2015.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, Acerca de UNODC ROPAN, disponible en <https://www.unodc.org/ropan/es/Introduction/aboutunodcropan.html>, sitio visitado el 15 de junio de 2015.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, UNODC, ANTAI, IAACA Conferencia de prensa para la V Conferencia de los Estados Partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, disponible en <https://www.unodc.org/ropan/es/IndexArticles/CoSP/press-conference-august-2013.html>, sitio visitado el 15 de junio de 2015.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Portal Anticorrupción de las Américas, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>, sitio visitado el 15 de junio de 2015.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Quiénes Somos, disponible en http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp, sitio visitado el 15 de junio de 2015.

PETRAS, James, El menemismo: el contexto internacional de la década del 90, disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-12/el-menemismo-el-contexto-internacional-de-la-decada-del-90>, sitio visitado el día 12 de noviembre de 2014.

PIERGIORGIO, M. Sandri, Historia de la corrupción, disponible en: <http://www.lavanguardia.com/estilos-de-vida/20120803/54331562523/historia-de-la-corrupcion.html>, sitio visitado el 19 de julio de 2014.

PRIMERA HORA, Secretario de Justicia ayudó a amigo abogado arrestado por la Policía, disponible en: <http://www.primerahora.com/noticias/policia-tribunales/nota/secretariodejusticiaayudoaamigoabogadoarrestadoporlapolicia-975357/>, sitio visitado el día 15 de noviembre de 2014.

ROMERO, Fernando, Buscan reforma para castigo severo contra funcionarios en ética, La Prensa Gráfica, disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2014/10/07/buscan-reforma-para-castigo-severo-contrafuncionarios-en-etica>, sitio visitado el día 18 de enero de 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, ¿Que es corrupción?, disponible en <https://www.transparency.org/what-is-corruption/>, sitio visitado el 20 de junio de 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, La corrupción percibida 2014: resultados, disponible en <http://www.transparency.org/cpi2014/results>, sitio visitado el 7 de diciembre de 2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, FUNDE-ALAC presenta tercer informe sobre asesoría legal en casos de petición de acceso a

información pública y denuncias de corrupción, disponible en http://www.transparency.org/news/pressrelease/FUNDE_ALAC_presenta_tercer_informe_sobre_asesoria_legal, sitio visitado el 21 de junio de 2015.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, Antecedentes del Tribunal de ética Gubernamental, disponible en <http://www.teg.gob.sv/antecedentes>, sitio visitado el 28 de enero de 2015.

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, Convenios, disponible en <http://www.teg.gob.sv/convenios>, sitio visitado el 15 de junio de 2015.

TRIBUNAL DE CUENTAS, Competencias y funciones, disponible en http://www.tcr.gub.uy/institucional_competencias.php, sitio visitado el 14 de junio de 2015.

VERDAD DIGITAL, Juez modificaría delitos de Francisco Flores a lavado de dinero, disponible en: <http://www.verdaddigital.com/index.php/politica/2086-juez-7-de-instruccion-podria-modificar-delitos-de-flores-a-lavado-de-dinero-pr-oceso>, visitado el 03 de marzo de 2015.

100.9 NOTICIAS, Tribunal de Ética Gubernamental habla sobre caso de ex presidente Flores y Funes, disponible en: <http://noticiaslachevere.com/?p=36863>, sitio visitado el 30 de enero de 2015.