

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES.
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS.**



**“LA FORMACION ETICA EN LA FUNCION PÚBLICA PARA COMBATIR
EL ENRIQUECIMIENTO ILICITO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS”.**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO(A)
EN CIENCIAS JURIDICAS.**

PRESENTADO POR:

**MELARA CERNA, IRIS YAMILETH.
QUIÑONEZ CHAFOYA, JENNIFER IROMY.
SANCHEZ HERNANDEZ, EDWIN EDGARDO.**

DOCENTE ASESOR:

LIC. MIGUEL ÁNGEL PAREDES BERMÚDEZ.

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, AGOSTO 2019.

TRIBUNAL CALIFICADOR

DR. JOSÉ HUMBERTO MORALES.

(PRESIDENTE)

DRA. SANDRA CAROLINA RENDÓN RIVERA.

(SECRETARIA)

LIC. MIGUEL ÁNGEL PAREDES BERMÚDEZ.

(VOCAL)

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Msc. Roger Armando Arias Alvarado.

RECTOR

Dr. Manuel de Jesús Joya Abrego.

VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Agr. Nelson Bernabé Granados Alvarado.

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Maestro Cristóbal Ríos Benítez.

SECRETARIO GENERAL

Lic. Rafael Humberto Peña Marín.

FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata.

DECANA

Dr. Edgardo Herrera Medrano Pacheco.

VICEDECANO

Msc. Juan José Castro Galdámez.

SECRETARIO

Lic. Rene Mauricio Mejía Méndez.

DIRECTOR DE ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

Licda. Digna Reina Contreras de Cornejo.

DIRECTORA DE PROCESOS DE GRADUACION

Lic. María Magdalena Morales.

**COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA
DE CIENCIAS JURÍDICAS**

AGRADECIMIENTOS

Le agradezco a Dios, por darme la sabiduría, fortaleza y serenidad para entender las circunstancias que no pudieron cambiarse y así poder enfrentar y superar cada obstáculo que surgió durante toda mi carrera.

A mis padres, por toda su comprensión, apoyo y ejemplo que sirvieron para darme la motivación de seguir adelante, que gracias a sus enseñanzas de nunca dejar nada a medias, logre alcanzar una meta más, que ayudara a lograr mi formación académica.

A mi asesor de Tesis el Licenciado Miguel Ángel Paredes Bermúdez, que demostró ser asesor de tesis interesado desde el principio hasta el final del desarrollo de este trabajo, le agradezco su dedicación, paciencia y esfuerzo.

IRIS YAMILETH MELARA CERNA

AGRADECIMIENTOS

Primeramente gracias a Dios, quien me ha dado la fortaleza de poder llegar hasta aquí el día de hoy.

Gracias a mi padre, quien fue el que me impulso a iniciar una de las etapas más importantes de estudio en mi vida, la Universidad, y a mi madre, quien nunca ha dejado de creer en mí y por apoyarme en cada momento.

Gracias a toda mi familia, que me ayudaron y apoyaron siempre de todas las formas que pudieron, a cada una de las personas que me han acompañado durante todo este tiempo de estudio, a mis compañeros que me han ayudado, a mis maestros, a mis amigos, a mis compañeros de trabajo de tesis por su ayuda y paciencia.

Esto es dedicado con amor a las personas más importantes en mi vida y que no dejaron de creer en mí, ni un segundo; mi papá, mi mamá y mi hija.

JENIFER IROMY QUIÑONEZ CHAFOYA

AGRADECIMIENTOS

A Dios todo poderoso por no haber dejado que me rindiera en ningún momento brindándome la fortaleza y sabiduría para superar todos los obstáculos que se presentaron a lo largo de la carrera.

A mis padres María Cruz Hernández Y Mercedes Sánchez, por dedicarme todo su amor, cariño y comprensión, ayudándome en cada paso de mi vida y brindándome todo su tiempo y sacrificios para convertirme en una persona íntegra. son los mejores padres que dios me pudo dar.

A mis hermanos Jeisvim, Janeth, Manuel, Isaac, Leticia, Ronald a quienes amo mucho y siempre ha estado conmigo cuando más los he necesitado, mil gracias por su amor y comprensión.

A mi prima Claudia Del Cid quien es de mi gran admiración, pues con su enfermedad se aferra a la vida y me enseña, que hay que vivir el día como si fuera el último y dar lo mejor de uno y que el único límite que existe es el cielo.

A mis hijos Edgard, Diego Y Monserrat quienes son el motor para luchar dia a dia, y a quienes le dedico este triunfo esperando ser el mejor ejemplo para ellos.

A mis compañeras de Tesis Iris e Iromy, quienes me han brindado su apoyo incondicional, paciencia y sobre todo su amistad es todo un placer haber logrado este triunfo juntos y tener dos grandes amigas.

A nuestro asesor de tesis: licenciado miguel ángel paredes, por la dedicación y comprensión que nos brindó durante todo este tiempo. Gracias por sus consejos y sabiduría.

EDWIN EDGARDOSANCHEZ HERNANDEZ

ÍNDICE

RESUMEN.....	I
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	II
INTRODUCCIÓN	III

CAPITULO I

FUNDAMENTO HISTORICO, DOCTRINARIO DE LA ETICA Y DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1. El origen etimológico y definición de la ética, la moral, la axiología y los valores.....	1
1.1 La moral según los filósofos.....	3
1.2 El acto moral según las corrientes éticas.....	11
1.3 Ética Publica.....	15
1.4 Definiciones de servidores públicos y función pública.....	15
1.5 Servidor público.....	16
1.4.2 Empleado público.....	17
1.4.3 Funcionario público.....	18
1.4.4 Función pública.....	20
1.4.5 Administración pública.....	21
1.5 La corrupción y el enriquecimiento ilícito.....	22

CAPITULO II

MARCO JURIDICO Y FUNDAMENTO LEGAL DE LA ETICA Y DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

2. Constitución de la Republica de El Salvador.....	25
---	----

2.1 Convenciones.....	28
2.1.1 Convención Interamericana contra la corrupción	28
2.1.2 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.....	34
2.1.3 Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la gestión Pública.....	39
2.1.4 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.....	41
2.1.5 Convención Americana sobre los Derechos Humanos.....	42
2.1.6 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.....	43
2.2 Leyes Secundarias.....	45
2.2.1 Ley de Ética Gubernamental.....	45
2.2.2 Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental.....	48
2.2.2.1 Comisiones de Ética Gubernamental.....	49
2.2.3 Código Penal.....	51
2.2.4 Ley sobre el Enriquecimiento ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos.....	52
2.3 Otras leyes.....	54

CAPITULO III

COMPARACION DE LA LEGISLACION NACIONAL Y EXTRANJERA DE LA ETICA Y LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

3. Nivel constitucional.....	56
3.1 Nivel de leyes especiales.....	58
3.2 Objeto y ámbito de aplicación.....	59
3.3 Principios.....	63

3.4	Deberes.....	72
3.5	Prohibiciones.....	76
3.6	Sanciones.....	80
3.7	Autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las normas éticas en El Salvador Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá.....	83

CAPITULO IV

FACTORES QUE INCIDEN EN LA CORRUPCION Y EL ENRIQUECIMIENTO ILICITO E INSTITUCIONES Y ENTES AUXILIARES PARA EL COMBATE DE LA CORRUPCION

4.	Causas que fomentan la corrupción.....	85
4.1	Instituciones y entes auxiliares para el combate del Enriquecimiento Ilícito.....	90
4.1.1	Tribunal de Ética Gubernamental.....	90
4.1.2	Secretaria de Asuntos estratégicos de la Presidencia.....	91
4.1.3	Corte de Cuentas de la Republica.....	92
4.1.4	Fiscalía General de la Republica.....	93
4.2	Deficiencias de la Ley de Ética Gubernamental.....	95
4.3	La importancia de la formación en valores y ética de los funcionarios Públicos.....	97
4.4	Anteproyecto de Ley de Formación de Los Funcionarios de la Administración Pública.....	104
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	127
	BIBLIOGRAFÍA.....	130

RESUMEN

El capítulo uno se desarrolla el marco histórico y doctrinario sobre la ética, la moral, la axiología y los valores, según los diversos filósofos a lo largo de la historia, sus corrientes filosóficas, se define la ética, ética pública, servidor, empleado, funcionario, función y administración pública.

El capítulo dos consiste en el análisis jurídico de la problemática, partiendo de la base de la legislación salvadoreña aplicable, como la Constitución, Ley de Ética Gubernamental y el Código Penal, hasta las convenciones, tratados y convenios ratificados por El Salvador en materia de corrupción, incluyendo un análisis sobre el aporte del derecho comparado a nivel latinoamericano. Por otra parte, el capítulo tres está orientado a comparar la legislación salvadoreña en materia de ética pública con la legislación extranjera de los países más exitosos en el combate contra la corrupción de América latina tales como: Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá. En el que se analizan en base a sus principios, deberes, sanciones y prohibiciones.

En el cuarto capítulo se exponen las causas y los factores asociados a la corrupción administrativa. Asimismo, se explican las instituciones y los entes auxiliares de El Salvador, encargadas de la promoción del desempeño ético en la función pública, entre las cuales se encuentran el Tribunal de Ética Gubernamental, la Sub-Secretaría de Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República y Corte de Cuentas de la República. Asimismo, se propone la creación de una Ley de Formación de Funcionarios de la Administración Pública, con el fin de neutralizar el abuso de los funcionarios en su gestión pública que, aprovechándose del cargo que desempeñan cometen delitos de corrupción y de enriquecimiento ilícito.

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. = Artículo.
Cn. = Constitución.
D.C. = Decreto Constitucional.
D.E. = Decreto Ejecutivo.
D.F. = Distrito Federal.
D.L. = Decreto Legislativo.
D.O. = Diario Oficial.
D.S. = Decreto Supremo.
Ed. = Edición.
Ibíd. = La Misma Fuente.
N°. = Número.
Ob. cit. = Obra citada.
p. = Página.
pp. = Páginas.
S.E.= Sin Edición.
Vol. = Volumen.

SIGLAS

CEG = Comisión de Ética Gubernamental.
CICC = Convención Interamericana contra la Corrupción.
CNUCC = Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.
LEG = Ley de Ética Gubernamental.
LJCA = Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.
TEG = Tribunal de Ética Gubernamental.
TMSDCA = Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.
UDICA = Unidad de Difusión y Capacitación.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de grado lleva por título “*La formación ética en la función pública para combatir el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos*”, surge para estudiar el problema que se formuló de la manera siguiente: ¿En qué medida incide la falta de formación ética en la función pública para favorecer el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos? El trabajo dará a conocer los factores que proliferan el mal actuar de un funcionario, con el objetivo principal de regular jurídicamente los valores, los principios y las conductas éticas de las cuales deben estar investidos los funcionarios públicos con el objeto de regular todas aquellas circunstancias perjudiciales a la administración pública.

Este trabajo de grado abarca un estudio de leyes que El Salvador ha creado para combatir la problemática del enriquecimiento ilícito y con ese estudio lograr analizar los mecanismo y herramientas que se implementan mediante las leyes en el combate del mismo. En la investigación realizada se propone una Ley de Formación para Funcionarios Públicos con el fin de disminuir el abuso de los funcionarios en su gestión pública y que, aprovechándose del cargo que desempeñan cometen delitos de corrupción y de enriquecimiento ilícito.

Con el análisis del derecho comparado se logrará conocer las legislaciones extranjeras en cuanto a la ética pública y la forma en la que las mismas adquieren eficacia material en el combate del enriquecimiento ilícito y la corrupción ya que, por medio de todas sus manifestaciones. Demostrando lo anterior, a través de los resultados adquiridos y consignados en la presente investigación. Asimismo, determinar las deficiencias jurídicas que adolece el ordenamiento jurídico en materia de la ética pública, en el sentido que las

mismas no son suficientes para el combate contra el enriquecimiento ilícito y la corrupción en todas sus formas.

La metodología empleada para el desarrollo de esta investigación, fue el método dogmático, se utilizaron las fuentes teóricas y las legales, tales como la Constitución de la República, La ley de Ética Gubernamental, la Ley del Enriquecimiento Ilícito, el Código Penal, la Ley de Acceso a la Información Pública, Jurisprudencia, Tratados Internacionales ratificados por El Salvador y leyes de derecho comparado entre otros necesarios para desarrollar este trabajo de grado.

La mayor problemática encontrada para el desarrollo de la investigación fue la falta de información pública en El Salvador de los casos conocidos de corrupción, por el simple hecho de no poseer un número registrado de todos los casos abiertos de enriquecimiento ilícito, únicamente los conocidos por el dominio público. Otra limitante fue la falta de cooperación de la sección de probidad de la Corte Suprema de Justicia para encontrar un porcentaje de casos de enriquecimiento ilícito procesados hasta la fecha, para reflejarlos en el trabajo, ya que la referida sección no permite el acceso a los registros. Sin embargo, se ha logrado establecer por otros medios la gravedad de la falta de valores en los funcionarios y hacer un porcentaje de casos conocidos de enriquecimiento ilícito.

CAPITULO I

FUNDAMENTO HISTORICO Y TEORICO DE LA ETICA, LA ETICA PÚBLICA Y DE LOS SERVIDORES DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

El presente capítulo tiene como propósito analizar el marco histórico y teórico de la ética, ética pública de los funcionarios de la administración pública y se definirá los conceptos de los mismos.

1. El origen etimológico y definición de la ética, la moral, la axiología y los valores

El origen etimológico de la ética proviene del *griego ethos*, que significa manera de hacer o adquirir las cosas, que se convierten en costumbre o hábito. Además, se entiende que la ética estudia la naturaleza de la conducta moral y su significado se puede expresar de la manera siguiente: “*como la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad y objeto de estudio lo constituye todos aquellos actos humanos consientes y voluntarios que afectan a un individuo o a una sociedad en su conjunto*”.¹ Otra definición de ética es la que hace la doctrina mexicana, mencionando que “*es un conjunto de conocimientos derivados de la investigación de la conducta humana al tratar de explicar las reglas morales de manera racional, y científica*”.²

La moral etimológicamente proviene del origen latino *moris* que significa *costumbre*. Pues “se trata de un conjunto de creencias, costumbres, valores

¹ Adolfo Sánchez Vásquez, *Ética* (Editorial Crítica, Barcelona: 1984), 25.

² Oscar Diego Bautista, *Ética pública y buen gobierno: “Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público”* (Instituto de Administración Pública del Estado de Toluca, México: 2009), 32.

y normas de una persona o de un grupo social, que funcionan como una guía para obrar. Es decir, la moral orienta acerca de qué acciones son correctas y cuales son incorrectas”.³

La axiología forma parte de la filosofía, se centra en estudio y análisis de la naturaleza y las funciones de los valores. Aunque el concepto de axiología se comienza a utilizar en el siglo XX, los valores ya fueron objeto de estudio por parte de la filosofía a través de autores como Sócrates, Platón, Aristóteles y Kant. Su origen etimológico proviene del “griego *axios*, que significa *digno y valioso* y de *logos*, que significa *tratado*, se puede definir como una disciplina filosófica que estudia la naturaleza de los valores”.⁴

El termino valor tiene su origen etimológico del “latín *valere*, que significa *ser fuerte*”⁵ y se define como “un atributo que los seres humanos conceden a los actos morales y a ciertos fenómenos, cosas u objetos de la realidad, a partir del alcance de significación, importancia o estimación que estos adquieren en la diversa actividad humana”. La diversidad de valores es inmensa y estos pueden clasificarse en: artísticos, deportivos, políticos, religiosos, culturales, jurídicos, entre otros, la importancia de estos es por patrones que sirven para guiar la vida del ser humano, orientan a la actividad humana en situaciones concretas de la vida e influyen en la percepción que nos formamos de los demás, sirven para juzgar conductas y constituyen un plan general de apoyo para resolver conflictos.⁶

³ Miguel Ángel Paredes Bermúdez, *Ética Jurídica* (Universidad de El Salvador, El Salvador: 2016), 1.

⁴ Robert Hartman definió la axiología como un sistema formal orientado a identificar y medir los valores. Señaló que la estructura de valores de una persona es la base de su personalidad, sus percepciones y sus decisiones y desarrolló a profundidad "la ciencia de la Axiología" entre 1930 y 1973, lo que le hizo merecedor de un Premio Nobel de la Paz.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Vásquez, *Ética*, 87.

Entre los valores que rigen la convivencia humana se encuentran los valores morales, los políticos y los jurídicos. Entre los valores políticos se hallan el poder y los partidos políticos. Entre los valores jurídicos se encuentran la Constitución de la República y las distintas normas jurídicas, estos valores jurídicos son los que rigen a la sociedad mediante leyes.

Los valores son los que hacen actuar o impiden una acción a una persona ante cualquier situación cotidiana, y la ética es la disciplina que la rige. Los valores en general junto con la ética son herramientas para la prevención de la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la administración pública y es mediante una formación en estos valores morales y éticos como se puede cambiar su actitud y convertirla en una conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra en los funcionarios públicos.

1.1 La moral según los filósofos

La concepción de la moral⁷ ha sido ampliamente definida por los distintos filósofos con el fin de facilitar la comprensión de la misma. En el cuadro siguiente se resume las principales concepciones.⁸

NO.	FILÓSOFO	FIN / BIEN	VIRTUD FUNDAMENTAL/ /MEDIO PARA ALCANZAR EL FIN	TEORÍA Y CORRIENTE ÉTICA
01	SÓCRATES	La felicidad (La virtud)	El conocimiento de virtud a través de la dialéctica	Intelectualismo Moral / Ética Material.
02	PLATÓN	La felicidad (La justicia)	El conocimiento de la Idea del Bien Virtud fundamental: La prudencia (Sabiduría)	Intelectualismo Moral / Ética Material
		La felicidad (La eudemonía: la	- La virtud (areté) es el hábito (héksis) de actuar	Eudemonismo

⁷ José Ramón Ayillón Vega, *Ética razonada*, 5ª ed. (Editorial Venecia, España: 1999), 16.

⁸ Bermúdez, *Ética Jurídica*, 5.

03	ARISTÓTELES	autorrealización mediante el ejercicio de la virtud.)	según el justo. - Las virtudes dianoéticas: la prudencia (phrónesis) y la sabiduría (sophía).	/ Ética Material
04	EPICURO	La felicidad (autosuficiencia en el placer)	El placer / La ataraxia	Hedonismo/ Ética Material
05	SÉNECA	La felicidad (sumisión al orden racional del mundo)	Vivir y obrar conforme a la razón y la naturaleza: la prudencia, la ataraxia y la aceptación del destino	Estoicismo / Ética Material
06	AGUSTÍN DE HIPONA	La felicidad (Contemplación de Dios)	La Caridad	Ética Cristiana / Ética Material
07	TOMÁS DE AQUINO	Veneración a Dios)	La santidad	Ética Cristiana / Ética Material
08	IMMANUEL KANT		La Buena Voluntad	Ética Formal
09	JEREMY BENTHAM	La felicidad (satisfacción de los placeres superiores)	La utilidad: el mayor placer para el mayor número de personas	Utilitarismo / Ética Material
10	CARLOS MARX	La justicia (La sociedad sin clases)	La Conducta Revolucionaria	Ética revolucionaria / Ética Material
11	FRIEDRICH NIETZSCHE	La felicidad (El placer asociado al acrecentamiento de la fuerza vital)	La voluntad de poder	Escepticismo moral / Ética material
12	SIGMUND FREUD	La felicidad (Obtención del placer)	El principio del placer: La interacción entre el Ello, el Yo y el Súper Yo	Ética Hedonista / Ética Material
13	JURGEN HABERMAS	La justicia	La Comunidad del Dialogo: el Consenso	Ética Procedimental / Ética Material
14	SIMONE DE BEAUVOIR	La felicidad (La realización y superación de manera permanente)	La existencia individual: que es libertad, autonomía, proyecto y trascendencia La libertad permite elegir el proyecto de vida y cómo realizarlo.	Ética existencialista / Ética Material
15	SÁNCHEZ VÁSQUEZ	Realización de los Valores	Los Valores	Ética objetiva / Ética Material

Para filósofos como Sócrates, Platón, Aristóteles, Epicuro, Séneca, Agustín de Hipona Tomás de Aquino, Jeremy Bentham, Friedrich Nietzsche, Sigmund Freud y Simone de Beauvoir se concluye que todos comparten la idea que la

conducta moral es la felicidad, pero para cada uno de los filósofos el medio para alcanzarla es distinto.

La concepción de felicidad, según Sócrates, es través de la dialéctica y se entiende como: *“La técnica que intenta descubrir la verdad mediante la confrontación de argumentos contrarios entre sí, debatir y razonar ideas diferentes”*.⁹ El método socrático o debate socrático es el de la dialéctica, es decir, *“una demostración lógica para la indagación o búsqueda de nuevas ideas, conceptos o (...) subyacentes en la información.”*¹⁰

La dialéctica se entiende como un debate de ideas que tiene como objetivo encontrar la verdad y es un método de razonamiento inductivo y práctico basado en el diálogo, en la conversación, que permite alcanzar la definición universal y consiguientemente, la solución del problema moral.

Para Platón, la conducta moralmente buena es aquella que persigue alcanzar la felicidad, la cual puede lograrse mediante la práctica de la virtud, que se fundamenta en el conocimiento. Sólo quien conoce la Idea de bien puede actuar correctamente, tanto en lo público como en lo privado; la virtud fundamental es la prudencia y esta es la capacidad de reconocer lo que es verdaderamente bueno para el hombre y los medios de que dispone para alcanzarlo.

Las cuatro virtudes principales son la sabiduría o la prudencia, el coraje o fortaleza de ánimo, la templanza o la moderación y la justicia gracias a su teoría de las ideas, se considera al “bien supremo como guía de la conducta

⁹ Ignacio Yarza, *Ética y dialéctica: Sócrates, Platón y Aristóteles*, 2ª ed. (Bibliópolis, España: 1990), 169.

¹⁰ Adela Cortinas, *La Ética Mínima: Introducción a la Filosofía Práctica* (Alianza Editorial, Madrid, España: 1994), 44.

del hombre, no sólo a la práctica de la virtud, sino también al cultivo de la filosofía y de la dialéctica”.¹¹ En esto consiste la felicidad del hombre en esta vida, de tal manera que “el justo conserva su virtud, su libertad y su felicidad incluso en medio de los mayores tormentos”, según Platón, para que el hombre pueda alcanzar la felicidad, es necesario que se identifique con Dios practicando la virtud.”¹² Como consecuencia dará como resultado un hombre con valores.

Para Aristóteles la felicidad se logra a través de la Eudemonia, que significa “(felicidad) Según Aristóteles, es la consecución de la felicidad (la vida buena, la vida feliz) y es el resultado de la acción humana, a la que se puede acceder por la práctica de las virtudes éticas (regulando la conducta por la regla del término medio) y las virtudes dianoéticas (de las que la forma parte la prudencia) que conducen a la sabiduría, el estado ideal de felicidad y aquella autorrealización mediante el ejercicio de la virtud la prudencia y la sabiduría”¹³. Se puede concluir que la felicidad está en la práctica de buenos valores morales. De igual manera Aristóteles y Platón coinciden en el concepto de valores.

El planteamiento de Epicuro manifiesta que la felicidad se logra a través de la ataraxia y ésta es un estado de satisfacción moral y espiritual; que la conducta moralmente buena consiste en la búsqueda de la felicidad a través del *hedone*, término griego que significa placer, entendido como la ausencia de dolor físico y moral, el que se logra mediante la *aponía* que es “*el estado de calma y la imperturbabilidad espiritual, que, a juicio de algunos filósofos antiguos griegos, es alcanzable por los sabios. La vía hacia la ataraxia, como*

¹¹ Yarza, *Ética y Dialéctica*, 121.

¹² *Ibíd.*, 126-127.

¹³ *Ibíd.*, 128.

suponían Demócrito, Epicuro y Lucrecio, pasa a través del conocimiento del mundo, la superación del temor y la liberación”¹⁴. Seneca afirma que la felicidad se logra con vivir y obrar conforme a la razón y lo hace como aquel "Estado del ánimo que se complace en la posesión de un bien”¹⁵a través de la prudencia y la aceptación del destino y que para alcanzar la felicidad, Seneca expone su idea de evitar todo tipo de pasiones.¹⁶

La felicidad¹⁷ se alcanza a través del amor a Dios y no sobre los bienes materiales, contrario al fin que exponen Seneca y Aquino, comparten la concepción de felicidad que se logra con la caridad y el amor.¹⁸ La conducta moralmente buena es aquella que persigue alcanzar, mediante la vida del santo, la contemplación beatífica de Dios, en forma de iluminación.

Para la filosofía de Tomás de Aquino, el fin último de las acciones del hombre trasciende la vida terrestre y se dirige hacia la contemplación Dios. Ésta no la puede alcanzar el hombre por sus propias fuerzas, por lo que requiere la ayuda de Dios, la gracia, en forma de iluminación especial que le permitirá al alma adquirir la necesaria capacidad para alcanzar la visión de Dios. En consecuencia, logrando la iluminación divina que se convierte en felicidad.

El utilitarismo es aquel que se fundamenta en la utilidad y genera más placer para el mayor número de personas. Benthames considerado como el primero de los “*filósofos radicales*”, que estudia los fundamentos del deber y normas morales que creó nuevas formas de ver y juzgar el mundo, con el fin de que

¹⁴ Paredes Bermúdez, *Ética Jurídica*, 11.

¹⁵ Cortinas, *La Ética Mínima*, 128.

¹⁶ *Ibíd.*, 29.

¹⁷ La obra de Agustín de Hipona constituye la primera gran síntesis entre la filosofía platónica y el cristianismo.

¹⁸ Cortinas, *La Ética Mínima*, 46.

este avanzara hacia aquello que creían que era lo mejor para la sociedad.¹⁹ Una de las ideas principales para este filósofo es “*crear un bien para el mayor número de personas.*”²⁰ Así consiguiendo la felicidad.

El punto de partida de la nueva filosofía es el hombre que se ha descubierto a sí mismo como responsable de la muerte de Dios el hombre ha descubierto el poder de la voluntad, la voluntad como máximo valor. Manifiesta que la felicidad se logra a través de la voluntad del poder. Según Nietzsche la felicidad comúnmente entendida es un camino inventado por aquellos que mienten y que es impuesto. La felicidad no es algo externamente, algo que se descubra afuera del hombre. No es un mandato, puede ser, en dado caso, sólo una recomendación, que depende de la voluntad de realizar o no, pero nunca una norma. Estas normas van generalmente en contra de la felicidad individual, de manera que las normas que se llaman morales están dirigidas contra los individuos y la felicidad es posible cuando surge de las leyes.²¹

La voluntad de poder, que se engendra a sí misma y quiere su propio querer, es una voluntad libre, absoluta, vital, expansiva, dominante. El hombre debe ser sustituido por el superhombre, un ser libre, superior, ser autónomo, que posee sus propios instintos que comprende y los desarrolla en la voluntad de poder. “*El hedonismo es una doctrina moral que establece la satisfacción como fin superior y fundamento de la vida.*”²² Su principal objetivo consiste en la búsqueda del placer que pueda asociarse con el bien. Freud manifiesta

¹⁹ Jeremy Bentham, *Introducción a los principios de la moral y Legislación* (Editorial Claridad, España: 2008), 46.

²⁰ Friedrich Nietzsche, *Moral de señores y la moral de esclavos* (Editorial Alianza, Alemania: 1865), 52.

²¹ *Ibíd.*

²² Sigmund Freud, *El Malestar en la Cultura*, traducción de Luis López Ballesteros (Editorial Biblioteca Nueva, España: 1999), 35.

que la felicidad que surge de la satisfacción, no es estable sino un fenómeno eventual.

Existe un estado psíquico que está formado por diferentes estructuras, que son un conjunto de fuerzas que se configuran en los primeros años de vida. Estas entidades que son inconscientes conforman la manera de sentir y relacionarse con el mundo, desde un modo consciente estas instancias psíquicas expresadas constantemente a través de emociones y conductas asociadas presenta las fuerzas siguientes: El “ello” es el almacén de la energía psíquica y está contenida por los deseos y las fantasías reprimidas. En consecuencia, totalmente inconsciente. El “yo” se desarrolla una vez el “ello” inicia contacto con el exterior. Integra al inconsciente, mecanismos de defensa, lo preconscious y los procesos Intelectuales. El “superyó” es en gran parte inconsciente y en menor parte consciente. Representa la parte más socializada de la personalidad y comprende la consciencia moral y el “ideal del yo”.²³

La mayoría de filósofos comparten la misma corriente ética, que es la ética material, pero se diferencian en las teorías de, por ejemplo, para Sócrates y Platón, es el intelectualismo moral; para Aristóteles él es eudemonismo; según Epicuro, el hedonismo; para Seneca es el Estoicismo; Agustín de Hipona y Tomás de Aquino consideran que es la ética cristiana; para Jeremy Bentham es el utilitarismo; Friedrich Nietzsche cree que es el escepticismo moral; para Sigmund Freud es ética hedonista; mientras que para Simone de Beauvoir, la ética existencialista.

La finalidad no es la felicidad, él es la dignidad, menciona parte de la filosofía alemana, el fin para alcanzarlo es la buena voluntad, la conducta moralmente

²³ Freud, *El Malestar en la Cultura*, 36.

buena es aquella que se fundamenta en la buena voluntad, que obra por deber, no por interés o por inclinación o por deseo, obrar por deber es obrar por reverencia o respeto a la ley moral, que la voluntad se da a sí misma.

El conocimiento moral no es un conocimiento del ser, de lo que es, sino de lo que debe ser; no es un conocimiento del comportamiento real y efectivo sino del comportamiento que debe observarse. Las leyes de la moralidad poseen un carácter universal y es necesario los tres tipos de acciones que son las acciones contrarias al deber, acciones conforme al deber y acciones por deber.²⁴

La corriente ética en que se basa Immanuel Kant es la ética material, *“la cual se considera que lo que determina la bondad o maldad de la norma es la materia de la norma moral de la sociedad por ejemplo no robarás es una norma moral que manda a no robar porque el robo en sí mismo es malo”*. La libertad concluye Kant, que es una simple idea solo deben cumplirse las normas impuestas.²⁵

La finalidad es la justicia, el fin para alcanzarla es la conducta revolucionaria es una conducta cambiante. La teoría revolucionaria de Carlos Marx consiste en que *“la burguesía no puede existir sin el proletariado ni el proletariado sin la burguesía. Sólo se puede contratar fuerza de trabajo asalariada cuando existen trabajadores “libres” (proletarios, con libertad jurídica para vender su fuerza de trabajo y sin medios de producción para poder producir por su propia cuenta), y los proletarios sólo pueden convertirse en tales cuando encuentran un burgués dispuesto a comprar su fuerza de trabajo”*.²⁶ Y su

²⁴ Paredes Bermúdez, *Ética Jurídica*, 5.

²⁵ Faviola Rivera Castro, El imperativo categórico en la Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres”, *Revista Digital Universitaria*, n. 11 (2004): 3.

²⁶ Rodrigo Alonso Juárez, *Cuadernos Políticos* (Editorial Era, México: 1984), 32.

corriente es la ética material, que a diferencia de Habermas, su teoría es la procedimental y su corriente es la ética material.

La finalidad no es la felicidad, es la realización de los valores, *“igual que toda ciencia, guarda una estrecha relación con la filosofía, pero con una filosofía vinculada a las ciencias, que no pretenda deducir la solución de problemas éticos. Se trata de una filosofía científica que contribuye en la solución de las cuestiones éticas, dialéctica, la historicidad de la moral”*²⁷, en esos preceptos es la base de la finalidad de la ética objetiva.

1.2 El acto moral según las corrientes éticas

Las diferentes concepciones morales dan lugar a la existencia de las corrientes éticas, en el cuadro siguiente se expone cada corriente junto con su contraparte.²⁸

EL ACTO MORAL SEGÚN LAS PRINCIPALES CORRIENTES ÉTICAS	
<p>ÉTICA NATURALISTA</p> <p>El acto moral está en consonancia con un orden natural (Zenón de Sitio: vivir conforme a la naturaleza)</p>	<p>ÉTICA NO NATURALISTA</p> <p>El acto moral no se puede reducir a los hechos empíricos (Ludwig Wittgenstein)</p>
<p>ÉTICA OBJETIVISTA</p> <p>El acto moral se fundamenta en que el objeto vale por sí mismo.</p>	<p>ÉTICA SUBJETIVISTA</p> <p>El acto moral se fundamenta en que el sujeto valora un objeto.</p>
<p>ÉTICA COGNITIVISTA</p> <p>El acto moral se fundamenta en la razón (Sócrates, Platón, Aristóteles: el intelectualismo moral)</p>	<p>ÉTICA NO COGNITIVISTA</p> <p>El acto moral no se fundamenta en la razón (Nietzsche: los impulsos vitales)</p>

²⁷ Alonso Peralta, *La Ética de Sánchez Vásquez*, (UNAM, México: 1995), 553.

²⁸ Bermúdez, *Ética Jurídica*, 10.

<p align="center">ÉTICA EMOTIVISTA</p> <p>El acto moral se fundamenta en el deseo, la emoción y los sentimientos (Hume)</p>	<p align="center">ÉTICA INTELECTUALISTA</p> <p>El acto moral se fundamenta en el conocimiento del bien (Sócrates: el intelectualismo moral)</p>
<p align="center">ÉTICA INTENCIONALISTA</p> <p>El acto moral se fundamenta en la intención (Kant: la buena voluntad)</p>	<p align="center">ÉTICA CONSECUENCIALISTA</p> <p>El acto moral se fundamenta en los resultados (Betham: la utilidad)</p>
<p align="center">ÉTICA MONISTA</p> <p>El acto moral se fundamenta en un solo sistema moral</p>	<p align="center">ÉTICA PLURALISTA</p> <p>El acto moral se fundamenta en más de un sistema moral</p>
<p align="center">ÉTICA TELEOLÓGICA</p> <p>El acto moral está orientado hacia un <i>télos</i>, un fin (Tomas de Aquino y Carlos Marx: la contemplación beatífica de Dios y la sociedad socialista)</p>	<p align="center">ÉTICA DEONTOLOGICA</p> <p>El acto moral es de carácter imperativo... (Kant: el imperativo categórico)</p>
<p align="center">ÉTICA FORMAL</p> <p>El acto moral se fundamenta en sí mismo y no en los "beneficios" que puedan derivar de su cumplimiento (Kant: el imperativo categórico)</p>	<p align="center">ÉTICA MATERIAL Y TEOLÓGICA</p> <p>El acto moral se fundamenta en un bien que debe ser perseguido (Aristóteles, Epicuro, Tomás de Aquino: la felicidad)</p>
<p align="center">ÉTICA AUTÓNOMA</p> <p>La norma moral tiene su origen en el individuo (Kant: la buena voluntad)</p>	<p align="center">ÉTICA HETERÓNOMA</p> <p>La norma moral tiene su origen en la familia y la sociedad (Marx: la moral burguesa)</p>

La ética naturalista es entendida como los fenómenos morales que son fenómenos naturales provenientes de la necesidad humana, por ejemplo: dormir y comer. La ética no naturalista o materialista son aquellas deseadas por el hombre los bienes y las posiciones.

La ética objetivista afirma que el valor depende del sujeto y del objeto. Los valores no existen en sí y por sí al margen de los objetos reales, ni tampoco al margen de la relación con un sujeto.²⁹ Los valores se dan en un mundo

²⁹ Vásquez, *Ética*, 26.

social, por y para el hombre, el objeto ya tiene un valor estándar y el medio por el cual se juzga qué es lo bueno o malo. Dado que la razón es el medio básico de supervivencia del hombre, lo que es apropiado para la vida de un ser racional es lo bueno; lo que la niega, la opone o la destruye es lo malo.

Al contrario de la teoría subjetivista, esta teoría reduce el valor a un estado psíquico subjetivo a una vivencia personal. El deseo, interés o necesidad individual es quien confiere el valor, el hombre le da el valor al objeto, pero ese valor dependerá cuanto estime determinado sujeto el objeto. La ética cognitiva como su nombre lo indica es conocimiento y atribuye que todo acto moral se fundamenta en la razón al contrario de la ética no cognitiva el acto moral no es voluntario.³⁰

La ética monista consiste en la teoría que el hombre no puede actuar de manera libre cuando obedece a una coacción exterior perceptible; actúa libremente cuando se obedece únicamente a sí mismo. El monismo no puede reconocer ninguna coacción inconsciente oculta tras la percepción y el concepto.

Para la concepción monista, el hombre actúa en parte de manera no libre, y en parte libremente. Se encuentra no libre en el mundo de las percepciones, y realiza en sí mismo el espíritu libre.³¹ Esto quiere decir que el hombre tendrá libertad siguiendo las reglas morales impuestas, pero siguiendo solo un sistema moral universal ya que si existen varios sistemas, tal como lo manifiesta la ética pluralista, dejará de existir el precepto moral para el cual esta creado, es, decir, el hombre crea las normas morales solo se deben seguir las normas creadas por el hombre y dejando de lado las teorías o

³⁰ Paredes Bermúdez, *Ética Jurídica*, 20.

³¹ Cortinas, *La Ética Mínima*, 49.

normas religiosas a las que han sido creadas por ente divino como apoya la ética pluralista.³²

La ética teleológica significa interpretar acciones en función de un fin, una acción es buena o mala según sean las consecuencias que ella produzca. Aristóteles fue el principal representante de esta ética teleológica, expuso que el fin de un individuo al realizar una acción es la felicidad y el bienestar.

Las éticas formales consideran que la conducta humana es buena si se realiza de cierta forma o manera. Las éticas materiales proponen que la conducta humana debe perseguir un bien concreto.³³ Las éticas autónomas afirman que una conducta es moralmente buena cuando se fundamenta en la voluntad libre, reflexiva y responsable de los individuos. La autonomía implica una voluntad libre que, mediante la razón, muestra que ciertos principios morales son correctos. Las éticas heterónomas sostienen que una conducta es moralmente buena cuando el sujeto moral se somete a un sistema moral que es impuesto socialmente.

La ética está estrechamente vinculada con la moral del desarrollo de las distintas corrientes éticas puede concluirse que la ética y la moral también tiene relación con la religión porque la religión en cierta forma es la regulación de las relaciones entre los hombres y se presenta como una garantía del fundamento de los valores morales. Por lo tanto, sin religión no hay moral y tampoco ética. La ética y la moral también tiene su relación con el derecho; poseen un carácter histórico y también hay diferentes corrientes que afirman esta conclusión, tienen por base la naturaleza del derecho, como comportamiento humano, sancionado por el Estado y la naturaleza de la

³² Cortinas, *La Ética Mínima*, 52.

³³ Bermúdez, *Ética Jurídica*, 6.

moral, como conducta que no requiere sanción estatal, pero de las conductas morales se establecen normas que al incumplirse estipulan sanciones.

1.3 Ética pública

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

La doctrina española menciona que *“la ética pública es la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto que realizados por funcionarios públicos.”*³⁴ La ética no es un medio para conseguir la eficiencia, sino que es el fin de cualquier administración pública y puede contribuir a la urgente tarea de renovación humana con su ejemplo y asumiendo el ejercicio de funciones de una manera íntegra. La ética pública acoge los fundamentos del resto de éticas aplicada al servicio público. Por ello, establece una serie valores por los cuales se deben regir a los funcionarios, para que su comportamiento se dirija diligentemente a la realización de la gestión de los asuntos públicos y no se caiga en la arbitrariedad.

1.4 Definiciones de los servidores públicos y función pública

En el apartado siguiente se definirán conceptos de todos los sujetos que se conocen como servidores públicos.

³⁴ Jaime Rodríguez Arana, *Principios de la Ética Pública* (Editorial Montecorvo, Madrid: 1993), 332.

1.4.1 Servidor público

El personal al servicio de la administración pública es uno de los pilares fundamentales en el funcionamiento del Estado, para la prestación de los servicios públicos, es por eso que dicho personal se califica comúnmente bajo la denominación de servidores públicos, porque están al servicio del Estado y de la colectividad. Los servidores públicos, como el elemento humano indispensable del Estado, trabajan para el mismo, cumpliendo diversas actividades que van desde las más elementales como el aseo de la propiedad estatal, hasta las más complejas que implican toma de decisiones.

El servidor público se puede definir *“como el conjunto de personas que desempeñan sus labores al servicio del Estado o que prestan sus servicios a éste, es decir dentro del sector público”*.³⁵ El término servidor público *“es el género y de él se derivan diferentes tipos de servidores públicos, atendiendo al régimen jurídico al que están sujetos y las características propias de cada uno, se puede hablar de, empleados públicos y funcionarios públicos”*.³⁶

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 3 literal “d” de la Ley de Ética Gubernamental, define a los servidores públicos como persona natural que presta ocasional o permanentemente, servicios dentro de la administración del Estado.

Las definiciones anteriores permiten concluir que el servidor público es un término general para poder referirse al conjunto de trabajadores, empleados y funcionarios, de los cuales todos ejercen su función en el sector público.

³⁵ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 553-2005 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2007).

³⁶ *Ibíd.*

1.4.2 Empleado público

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

Desde un punto de vista amplio, el empleado público es toda persona que colabora o contribuye a que se lleven a cabo las funciones estatales, sin embargo, para evitar confusiones, la Sala de lo Constitucional entiende que *“en el ámbito jurídico de El Salvador, son elementos indispensables de la figura del empleado público los siguientes: a) ser nombrado por autoridad competente; b) su actividad tenga como fin la colaboración o participación para la realización de funciones estatales y; c) es preciso que realice su actividad como parte integrada en un órgano institución del Estado”*³⁷. Queda claro que los empleados públicos se distinguen de los funcionarios porque no expresan la voluntad del Estado, sino que solo colaboran o participan en las actividades que favorecen la realización de dicha voluntad.

Es pertinente referirse a lo que la Ley de Ética Gubernamental según el Art. 3 literal c) se entiende por empleado público a *“toda persona natural que presta temporal o permanentemente servicios dentro de la administración pública y que actúan por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico, dentro de las facultades establecidas en su cargo”*. Aduciendo que es irrelevante la remuneración o no del servicio prestado ni el tiempo en que se

³⁷ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 553-2005.

haya llevado a cabo éste, sino la relación jerárquica establecida y la función desempeñada.

La definición de empleado público menciona que *“es aquella persona que participa y desempeña funciones públicas que colabora o contribuye a que se lleven a cabo las funciones estatales”*.³⁸

1.4.3 Funcionario Público

La definición de funcionario público *“es aquel que desempeña funciones públicas mediante las cuales el Estado realiza sus funciones.”*³⁹

El artículo 3 literal b) de la Ley de Ética Gubernamental define funcionario público como *“persona natural que presta temporal o permanentemente servicios dentro de la administración pública, con facultad para tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo”*.⁴⁰ En las atribuciones del funcionario público está *“la delegación que consiste en que se transfiere normativamente el ejercicio de las competencias propias hacia inferiores jerárquicos de manera expresa, clara y concreta respecto de las tareas, facultades y deberes que comprende la transferencia.”*⁴¹ El funcionario puede delegar tareas o funciones a sus subordinados para que las desempeñen en representación del funcionario con un previo conocimiento de las funciones que el subordinado va a desempeñar. *A través de la sustitución el superior*

³⁸ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 180-98 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2000).

³⁹Sala de lo Constitucional Sentencia Referencia. 26-2008 (El Salvador Corte Suprema de Justicia).

⁴⁰ Ley de Ética Gubernamental, (El Salvador, Asamblea Legislativa, 2009).

⁴¹ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 26-2008 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2009).

*(...) puede disponer la transferencia de la competencia de uno a otro, en procedimientos o casos de conocimientos concretos.*⁴²

Se puede mencionar que un funcionario público puede disponer de sus subordinados para transferirles competencia para conocer un caso concreto para que el subordinado cumpla con la tarea asignada y una vez cumplida la competencia trasferida por el funcionario no tendrá ningún efecto en ningún otro caso. *“La subrogación, por su parte, se verifica en aquellos casos de excusas o recusaciones, mediante las cuales se aparta al sujeto titular de la competencia del conocimiento de determinado asunto, y se transfiere el ejercicio de la misma hacia otro sujeto subrogante previsto por el ordenamiento jurídico”.*⁴³

En la atribución de transferencia de competencias, se comprende que el funcionario podrá subrogar, es decir; ser remplazado por un subordinado que tendrá competencia en un asunto concreto cuando el funcionario público no pueda asistir a cumplir su función.

*“La suplencia implica la cobertura de ausencias temporales o definitivas de los agentes públicos titulares originarios de la competencia pública, de manera que el suplente sustituye al titular para todo efecto legal, y ejerce las competencias del órgano con la plenitud de facultades y deberes que ellas contienen”*⁴⁴. En la atribución de suplencia el funcionario público transfiere a su subordinado la competencia de manera temporal o indefinida para que conozca de uno o varios asuntos mientras sustituye al funcionario público y ejerce la función pública del mismo.

⁴² Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 26-2008, 41

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ *Ibíd.*

1.4.4 Función pública

La función pública *“es una herramienta para alcanzar el bien común; por ello, cuando ya no se atiende a ese bien común, surge la responsabilidad exigible al funcionario y es que, en un Estado de derecho, ninguna persona que actúa en nombre del mismo puede dejar de responder por sus actos o hechos, por la simple razón de que en último término está actuando en nombre de los administrados”*.⁴⁵

Se entiende por función pública, según la ley de ética gubernamental en el artículo 3 literal a), como *“toda actividad temporal o permanente, remunerada o ad-honorem, realizada por una persona natural en nombre del Estado, al servicio de éste, o sus entidades en cualquiera de sus niveles jerárquicos”*.⁴⁶

En las definiciones anteriores se puede entender qué función pública es la realizada por los servidores públicos que representa y actúa en nombre del Estado para el bien común. *“Desde el momento que asume su función, contrae múltiples deberes que son propios de su labor; es decir, obligaciones que imperativamente debe cumplir y que se vinculan al correcto desempeño de su cometido, al máximo grado de dedicación y eficacia que debe poner al realizarlo. El incumplimiento de todos estos deberes genera responsabilidad administrativa o disciplinaria”*.⁴⁷

Los servidores públicos tienen el deber de *“dedicación al cargo; por lo que, debe asistir puntualmente a sus labores, desenvolverse con diligencia y seriedad. (...) deber de obediencia que se traduce en la obligación de*

⁴⁵ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 65-2007 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2009).

⁴⁶ Ley de Ética Gubernamental, artículo 3.

⁴⁷ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 19-2001 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2003).

*respetar a los superiores jerárquicos, cumplir con sus órdenes y subordinarse a las leyes aplicables al ejercicio de su cargo o empleo. (...) tienen deberes morales e institucionales; en virtud de los cuales, deben desempeñar sus labores con dignidad, probidad, imparcialidad, lealtad, discreción y reserva”.*⁴⁸

1.4.5 Administración pública

La administración pública es *“la atribución de potestades, cuyo otorgamiento la habilita para desplegar sus actos. Se forma así la denominada cadena de la legalidad del acto administrativo que consiste en el nexo ineludible que debe existir entre acto-potestad-ley. De lo anterior se concluye que con el otorgamiento de potestades, se da competencia a un órgano o funcionario para la emisión de determinado acto, con la correspondiente cobertura”.*⁴⁹

La Ley de Ética Gubernamental ha mencionado que se entiende como administración pública a *“los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las instituciones oficiales autónomas y desconcentradas, las municipalidades y las demás instituciones del Estado”.*⁵⁰

De acuerdo al artículo 2 inciso dos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se entiende por administración pública: *“El Poder Ejecutivo y sus dependencias, inclusive las instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades descentralizadas del Estado. Los Poderes Legislativo y Judicial y organismos independientes, en cuanto realizan excepcionalmente actos administrativos”.*⁵¹

⁴⁸ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 19-2001, 9.

⁴⁹ Sentencia Definitiva, Referencia: F-1999 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2002).

⁵⁰ Ley de Ética Gubernamental, Art. 3.

⁵¹ Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (El Salvador, Asamblea Legislativa, 1978).

La administración pública se entiende que es cada uno de los órganos e instituciones que conforman el Estado; tales como el órgano ejecutivo, el órgano legislativo, el órgano judicial, instituciones autónomas, instituciones descentralizadas y las municipalidades y la acción de administrar se entiende como la competencia de ejercer los actos según la ley.

La administración pública se diferencia de la función pública en el sentido de que la administración es el conjunto de órganos y demás instituciones que integran el Estado, mientras que la función se refiere específicamente a la actividad, a todo acto emanado de la administración pública con el fin de satisfacer las necesidades de la población.

1.5 La corrupción y el enriquecimiento ilícito

La corrupción refiere, en una primera instancia, a algo que se ha echado a perder, que pasa a un estado de pudrición o perversión, alterándose las propiedades básicas y pasando a ser mucho más turbias y negativas. El término proviene de la combinación de dos palabras en latín: romper. Ese sentido metafórico significa justamente la pérdida de la esencia de un objeto o valor.⁵²

La corrupción política es la que se estudiará en la presente investigación y se refiere a conductas antiéticas y actos delictivos cometidos por funcionarios y autoridades públicas que abusan de su poder e influencia al hacer un mal uso intencional de los recursos financieros y humanos a los que tienen acceso, anticipando sus intereses personales y/o los de sus allegados, para conseguir una ventaja ilegítima generalmente de forma secreta y privada. El término opuesto a corrupción política es transparencia.

⁵² Sentencia Definitiva, Referencia: F-1999.

La doctrina colombiana define a la corrupción como *"toda violación y/o acto desviado, de cualquier naturaleza, con fines económicos o no, ocasionada por la acción u omisión de los deberes institucionales, de quien debía procurar la realización de los fines de la administración pública y que en su lugar los impide, retarda o dificulta"*.⁵³ Por esta razón se puede hablar del nivel de corrupción o de transparencia de un Estado legítimo.

Por otro lado, el enriquecimiento ilícito, como una forma de corrupción, es el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado.⁵⁴

En El Salvador el texto constitucional expresa: *"Los funcionarios y empleados públicos que se enriquecieron sin justa causa, a costa de la Hacienda Pública o Municipal, estarán obligados a restituir al Estado o al Municipio, lo que hubieren adquirido ilegítimamente, sin perjuicio de la responsabilidad en que hubieren incurrido conforme a las leyes"*.⁵⁵

"Lo anterior supone tres aspectos fundamentales: a] Que el juicio civil por enriquecimiento sin causa solo tiene procedencia cuando el funcionario lo hace acrecentando su patrimonio a costa de la Hacienda Pública o Municipal, ello es, porque tiene la administración de esos bienes; por ende, este juicio no tiene vinculación con otros tipos de enriquecimiento ilícito, como el de carácter penal, que si puede también corresponderse con el abuso de la función pública, aunque no se administren bienes y por ello es que el

⁵³ José Ricardo Hernández Gómez, "La anticorrupción en Colombia, el agente encubierto y la función de inteligencia" *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, n. 41 (2018): 103.

⁵⁴ Juana Del Carpio Delgado, "El delito de enriquecimiento ilícito: análisis de la normativa internacional", *Revista General de Derecho Penal*, n. 23 (2015): 23.

⁵⁵ Sentencia Definitiva, Referencia: 12-APC-2017 (El Salvador, Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, 2018).

*precepto constitucional dice "[...] sin perjuicio de la responsabilidad en que hubieren incurrido conforme a las leyes" b] Que aunque el enriquecimiento ilícito sea de orden civil, por afectar la Hacienda Pública o Municipal, la forma de afectación puede ser diversa, en cuanto que la administración de bienes es un acto complejo y no solo debe entenderse apropiación o distracción de los bienes administrados, pueden concurrir otros aspectos, que afecten los bienes de carácter estatal o municipal; empero, sí es presupuesto sine qua nom para el juicio civil de enriquecimiento sin causa, que el funcionario tenga la administración de bienes de la hacienda pública o municipal, porque la responsabilidad civil se erige sobre el enriquecerse sin justa causa a costa de dichas haciendas."*⁵⁶

*"Por el contrario, si del juicio resulta que el enriquecimiento del funcionario o empleado tuvo como componente una conducta delictiva, entonces, al tratarse de un hecho estrictamente penal, ello dará lugar a este tipo de procedimiento, puesto que además del enriquecimiento ilícito civil, por un superlativo aumento del patrimonio del funcionario, que teniendo a su cargo bienes de carácter estatal o municipal, no pudo explicar satisfactoriamente su acrecimiento, concurren conductas específicas constitutivas de delito, por las cuales deberá de responder. En resumen, el juicio por enriquecimiento sin causa, que es de orden estrictamente civil, se limita a enjuiciar el aumento del patrimonio del funcionario o empleado incluido su grupo familiar, cuando el funcionario o empleado lo hace a costa de la hacienda pública o municipal, es decir, cuando administra bienes, sin que pueda explicar razonablemente el aumento de su patrimonio."*⁵⁷

⁵⁶ Sentencia Definitiva, Referencia: 12-APC-2017.

⁵⁷ *Ibíd.*

CAPITULO II

MARCO JURÍDICO Y FUNDAMENTO LEGAL DE LA ÉTICA Y LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

El propósito del presente capítulo es dar a conocer el marco legal de la ética y los funcionarios públicos que, en El Salvador, a través de la exposición de leyes, tratados, convenciones, leyes secundarias y los reglamentos, regula y sanciona la conducta ética.

2. Constitución de la República de El Salvador

La Constitución instituye un conjunto de normas abiertas y concentradas que regulan las bases de todo el ordenamiento jurídico dictadas como parte de la máxima expresión de la sociedad. El art. 1 de la Constitución de la República de El Salvador expresa que: “el Estado está organizado para la consecución de la justicia, la seguridad jurídica y el bien común (...)” de un modo figurado la ética regula acerca de los fines morales que la sociedad impone a la sociedad porque el aparato estatal nunca debe perder de vista las reglas morales que se convirtieron en normas jurídicas impuesta y aceptadas en sociedad.⁵⁸

Las normas de la Constitución ostentan las características peculiares, tales como la supremacía y la fundamentalidad,⁵⁹ lo que las convierte en la “la madre de las fuentes del derecho”, ubicándola en la cúspide y en la base de todo el ordenamiento jurídico, incluyendo las de derecho administrativo. Esto

⁵⁸ Francisco Bertrán Galindo, *Manual de derecho constitucional* (Centro de Información Jurídica, El Salvador: 1999), 180.

⁵⁹ Habeas Corpus, Referencia: 20-2006 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2006).

significa que la producción de las normas de menor jerarquía estará sujeta a lo dispuesto en la ley suprema. El artículo 2 inciso primero establece: *“Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos”*. Por lo que en este apartado protege los derechos individuales y pone de referencia a la moral y entra la ética.

La Constitución de El Salvador indica como un requisito esencial para ejercer la función pública y ser un funcionario público, en el artículo 151 que: *“Para ser elegido Presidente de la República se requiere: ser salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño; del estado seglar, mayor de treinta años de edad, de moralidad e instrucción notorias; estar en el ejercicio de los derechos del ciudadano, así como en los artículos siguientes”*. En los artículos 160 y 168 del mismo cuerpo normativo, manifiestan las aptitudes y cualidades que se espera encontrar en un funcionario público.

La constitución en el art. 86 inciso tercero establece que: *“Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.”* Es decir que la soberanía es una sola, pero cada órgano del Estado, a través de los funcionarios públicos, la ejerce de acuerdo a lo que la Constitución y las leyes mandan y le permiten hacer aquí viene a relucir las aptitudes y valores del funcionario público a obedecer lo que la ley regula.

El artículo 235 de la Constitución de la República de El Salvador menciona que: *“Todo funcionario civil o militar; antes de tomar posesión de su cargo, protestará bajo su palabra de honor, ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución, atendiéndose a su texto cualesquiera que fueren las leyes, los decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen, prometiendo,*

además, el exacto cumplimiento de los deberes que el cargo le imponga, por cuya infracción será responsable conforme a las leyes". Todos los servidores públicos deben observar y dar cumplimiento a los deberes y obligaciones a los cuales está sujeto en razón de su cargo.

El artículo 240 de la constitución 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"* con este artículo quiere evitarse el llamado enriquecimiento ilícito. El artículo 246 de la Constitución instituye que: *"La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos. El interés público tiene primacía sobre el interés privado"*. Este artículo es un claro ejemplo para comprender el valor de la ética, es decir, cuando exista un conflicto entre los intereses de una persona o un grupo, el interés general debe prevalecer.

Desde el punto de vista sancionador el Art. 14 de la Constitución prescribe que *"corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas. No obstante, la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, los reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa, en la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad."*⁶⁰ Lo anterior significa que en dicha norma se plasma lo que doctrinariamente se conoce como principio de exclusividad de la jurisdicción, en relación con la potestad sancionadora de la administración pública; que para el cumplimiento de sus funciones, necesita de un marco legal en donde se plasmen tanto sus potestades como medidas que puedan ser impuestas a los servidores públicos que se encuentren en situaciones jurídicas diversas

⁶⁰ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea de El Salvador, 1983).

bajo su jurisdicción; respetándose el principio de legalidad, que se rige como uno de los presupuestos de la potestad sancionadora de la administración pública, pues con el mismo se persigue realizar el ideal de que los servidores públicos, sean gobernados por la voluntad racional y justa de las leyes, y no por la voluntad arbitraria de los que tienen en su poder los procesos disciplinarios internos o de carácter general por cada caso en específico.

2.1 Convenciones

2.1.1 Convención interamericana contra la corrupción (CICC)

El primer instrumento jurídico de carácter global para enfrentar el azote de la corrupción fue la Convención Interamericana Contra la Corrupción⁶¹, siendo El Salvador uno de los 33 Estados del continente que lo ratificaron, se designó al Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, como la autoridad central para los propósitos del artículo 18 de la Convención Interamericana contra la Corrupción en la que designa a las autoridades competentes para velar contra la corrupción.⁶² Este tratado se hizo con el fin de combatir y prevenir la corrupción.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción establece e identifica los actos que se conocen como corrupción, por ejemplo en el artículo VI dice que son actos de corrupción “*cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero*” o “*El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente*

⁶¹ Convención Interamericana Contra la Corrupción (Venezuela, Organización de los Estados Americanos, 1996).

⁶² Sentencia Definitiva, Referencia: F-1999.

artículo” así mismo, en su artículo III indica las medidas para prevenir los actos de corrupción, menciona “*Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades*”. Coloca en evidencia la importancia de las medidas para cumplir y prevenir este delito en los funcionarios públicos. De esta convención se deriva otra ley que surge en El Salvador; la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos que más adelante se detalla.

El Salvador firmó la convención por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades, al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, asimismo, por los casos de corrupción que entrañan considerables cantidades de activos, los cuales pueden constituir una parte importante de los recursos de los Estados y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados⁶³ porque la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a las sociedades y economías.

Se requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente la corrupción, por lo que la disponibilidad de asistencia técnica puede desempeñar un papel importante para que los Estados y éstos estén

⁶³ Esta convención fue ratificada por El Salvador mediante decreto Legislativo Número 351 del 9 de Julio de 1998 y publicado en el diario oficial número 150 Tomo 340 del 17 de agosto de 1998.

en las mejores condiciones de prevenir y combatir eficazmente la corrupción, entre otras cosas fortaleciendo sus capacidades y creando instituciones.

El enriquecimiento ilícito puede ser particularmente pernicioso para las instituciones democráticas, las economías nacionales y el imperio de la ley, por eso la importancia de prevenir, detectar y disuadir con mayor eficacia las transferencias internacionales de activos adquiridos ilícitamente y a fortalecer la cooperación internacional para la recuperación de activos es uno de los más esenciales propósitos de la convención contra la corrupción.

Es conveniente señalar que la CICC considera como funcionario público, a los oficiales o los servidores que prestan servicios para el Estado. Estas personas pueden haber sido seleccionados o designados por funcionarios de un rango superior o su nombramiento puede provenir de una elección popular o legislativa, sin importar su nivel jerárquico. En esta convención, se plantea normas de conducta que han de ser incorporadas a las legislaciones internas de cada Estado miembro, sin que se promueva el inicio del largo camino de crear un gran organismo mundial que vigile el cumplimiento y sancione la violación de aquellos actos de corrupción en las relaciones y transacciones internacionales.

En la parte resolutive, las normas acordadas y que constan como parte del convenio, instan a los gobiernos a incorporar y tipificar aquellos actos de corrupción que describe en su articulado, pero eso en realidad es un remedio local sin trascendencia global, pero que puede ayudar a los Estados en forma independiente. Al respecto, la convención en su sección VI.1.a, establece que un acto de corrupción es: “el requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario y de otros beneficios como

dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas”.

El ofrecimiento de sobornos; consiste en prometer o entregar a una persona que ejerza un cargo público objetos de valor económico u otros beneficios, a cambio de éste adopte u omita acciones o decisiones que estén relacionadas con las funciones que le han sido fijadas.

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

La convención plantea la obligación de los países de castigar no sólo al funcionario que se aprovecha de su cargo, sino también a las personas que incitan a cometer tales abusos. Estas personas normalmente son ejecutivos de empresas privadas, agentes del sector financiero, militantes de partidos políticos o miembros de organismos sin fines de lucro. Incumplimiento de funciones; no siempre es posible detectar o encontrar evidencias sobre la aceptación u ofrecimiento de sobornos. Por ello la convención consigna como acto de corrupción el solo hecho de realizar una acción o adoptar una decisión u omitirlas, en contradicción a los deberes o funciones que le han sido asignadas a una persona que ejerce un cargo público. En este caso, debe demostrarse que el acto en cuestión ha sido cometido por funcionarios con la finalidad de obtener beneficios para sí mismos o para empresas, grupos o terceras personas.

La sección VI.1.c, de la convención contra la corrupción señala que acto de corrupción es: “La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero”. Dentro de esta figura de corrupción quedan incluidos el incumplimiento de deberes, los actos arbitrarios y el abuso de funciones. Desvío de bienes públicos; este acto de corrupción comprende el uso indebido, el robo o el ocultamiento de dinero, maquinaria, equipo o la infraestructura propiedad del Estado. La convención señalada, en el apartado VI.1.d lo describe como el aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de actos de corrupción.

Además, pide a los países prohibir y castigar el soborno transnacional, el cual está definido en los siguientes términos: es el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción ya sea de naturaleza económica o comercial.

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

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

Las medidas preventivas, habiendo aclarado que no tienen un carácter coercitivo hacia los países, las cuales son muy importantes, marcan pautas u orientaciones que deben guiar las reformas jurídicas e institucionales para hacerle frente a la corrupción. Estas medidas, como se mencionó en el párrafo anterior, están contenidas en el artículo III de la convención. Es importante aclarar que este tratado deja abierta la posibilidad de que los países adopten otras medidas preventivas no comprendidas entre las que se citan a continuación: a) referidas a los funcionarios públicos; los países deben dictar normas de conducta para prevenir conflictos de intereses, asegurar el buen desempeño de las funciones y garantizar el uso adecuado de los recursos asignados a cada funcionario o servidor del Estado.

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

La convención contempla la posibilidad que las declaraciones de patrimonio sean publicadas. Los países además deben adoptar medidas específicas para impedir que sus funcionarios pidan o reciban sobornos. Por otro lado, los funcionarios públicos deben denunciar los actos de corrupción de los que

tengan conocimiento. Para ello, los gobiernos deben ofrecerles garantías y protección con el fin de que no sufran represalias por sus denuncias. b) Referidas a las instituciones públicas; éstas deben contar con sistemas adecuados para la contratación de su personal, así como también para la adquisición de bienes y servicios y la realización de inversiones y obras de infraestructura. La convención menciona que se debe asegurar que estos sistemas respondan a los criterios de publicidad, equidad y eficiencia.

La convención contra la corrupción contempla que los países deben crear, mantener o fortalecer los órganos de control superior, como las contralorías, auditorías, superintendencias u oficinas similares. Esto con el propósito de que dichas instituciones se encarguen de prevenir, detectar y sancionar eficazmente las prácticas de corrupción. c) Referidas a los ciudadanos; en esta parte la convención es bastante general y abierta, dejando a discreción de los países la adopción de mecanismos para estimular la participación de sus ciudadanos en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

2.1.2 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción CNUCC⁶⁴ fue ratificada por El Salvador el día 28 de junio de 2004, se publicó en el Diario Oficial número 119 del Tomo 363, de esta manera se convierte en el primer país de América Latina en ratificar dicho tratado, el cual es uno de los más novedosos y amplios acuerdos internacionales contra el flagelo de la corrupción. Dicho tratado reúne un conjunto más amplio e integrado de medidas en relación a otros tratados internacionales que la CICC. Además, es la primera convención en la materia que tiene un alcance global. El período para que los países puedan firmar esta convención fue abierto el día

⁶⁴ Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (Naciones Unidas, Viena, 2004).

9 de diciembre del año 2003, durante una conferencia de la ONU convocada precisamente con ese propósito. La reunión tuvo lugar en la ciudad de Mérida, México. Hasta el día 11 de diciembre, fecha en que fue clausurada la conferencia, la CNUCC ya había sido firmada por 97 Estados. La convención se comenzó a gestar en la asamblea de la Organización de las Naciones Unidas, realizada en diciembre del 2000. En ella se reconoció la necesidad de que la organización promoviera la adopción de un instrumento específico para la lucha contra la corrupción, para ello fue aprobada la conformación de una comisión a la que se le encomendó la misión de negociar el tratado contra la corrupción. La comisión quedó adscrita a la Oficina para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen de la ONU, con sede en Viena. La comisión negociadora se reunió en siete ocasiones, entre enero de 2002 y octubre de 2003. Seguidamente, la Asamblea General de la ONU conoció el proyecto de convención y procedió a aprobarlo, de esta manera se estableció que fuera abierta a firmas en diciembre de ese mismo año, tal como se mencionó anteriormente.

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

La convención hace una importante innovación al considerar la lucha contra la corrupción como una política de Estado que debe ser desarrollada por los gobiernos. En el artículo 5 se menciona que los Estados parte formularán, aplicarán y mantendrán en vigencias políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción.

El artículo antes citado anteriormente señala que las políticas contra la corrupción deben fundarse en dos criterios: a) Promover la participación de la sociedad; b) Reflejar los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y la obligación de rendir cuentas, entre otros aspectos. Se puede observar que esta convención muestra un avance con respecto a la CICC en materia de participación ciudadana. En la CICC la participación ciudadana se considera una medida que tiene carácter preventivo y no se establecen o definen mecanismos concretos para desarrollarla. En cambio, en la CNUCC de entrada se exige que la participación ciudadana sea un criterio básico en la formulación y la aplicación de las políticas contra la corrupción que cada país adopte.

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

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

La convención dicta una serie de medidas preventivas, que tienen un doble propósito: evitar que ocurran actos de corrupción y mejorar la transparencia en las instituciones públicas y estas medidas son las siguientes:

En las medidas referidas a los funcionarios públicos; todos los países deben establecer sistemas de administración de personal que se basen en el mérito profesional o en las habilidades de los aspirantes a cargos públicos, que garanticen equidad entre los concursantes y que aseguren que los elegidos tengan aptitud para el cargo al que se les designe. Se prevé que dentro del gobierno se identifiquen aquellos cargos que están sujetos a mayores riesgos de corrupción y que, en estos casos, se establezcan los mecanismos de selección más rigurosos o sistemas de rotación de personal.

De la misma forma como se establece en la CICC, los países también deben adoptar códigos o normas de conducta para prevenir conflictos de intereses entre sus funcionarios, así como los controles para evitar que éstos se enriquezcan ilícitamente. La convención va más allá, porque los funcionarios públicos, además de declarar sobre su patrimonio, deben consignar aquellas actividades ajenas a su cargo en las que participan como, por ejemplo, juntas directivas de empresas, posiciones de mando en partidos políticos, servicios de consultoría u otros.

En las medidas referidas a las instituciones públicas; la convención, exige que los procesos de compras y contrataciones con el Estado cuenten con criterios claros para la adopción de decisiones, que se garantice la plena competencia en ellos y que cada una de sus fases se dé con la mayor transparencia posible.

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

Los países también deben reorganizar los procesos a través de los cuales se formulan las políticas públicas, para que los ciudadanos puedan tener una mayor participación en dichas decisiones. Para tales efectos, los gobiernos deben adoptar los mecanismos que garanticen a cualquier persona obtener información sobre el funcionamiento de las instituciones y los procesos de adopción de decisiones. Es preciso que las instituciones públicas simplifiquen los procedimientos o trámites y publicar periódicamente informes sobre los riesgos de corrupción que existen dentro de ellas.

En las medidas referidas a los ciudadanos; la convención de la ONU presta especial consideración a los derechos y las libertades con que cuentan los ciudadanos para enfrentar la corrupción. Ya se ha mencionado la obligación de los países de considerar la participación ciudadana en los procesos de adopción de las decisiones y particularmente en el de formulación de las políticas públicas. Plantea que esta participación es requerimiento esencial en el diseño de las políticas referidas a la prevención y lucha contra la corrupción.

La convención lleva a los países miembros a garantizar el acceso eficaz de los ciudadanos a la información pública, particularmente la relativa a casos y hechos de corrupción. La sección 13.1.a, señala que se adoptarán medidas para respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir y difundir información relativa a la corrupción; esto es muy importante debido a que uno de los principales factores que impiden que las personas se sensibilicen y puedan actuar en contra de los hechos de corrupción es su falta de conocimiento sobre el problema y de las formas que existen para enfrentarlo. Plantea a los países la necesidad de fomentar la intransigencia con la corrupción a través de actividades de sensibilización y en los programas de educación pública, incluidos los niveles básicos y universitarios.

Los actos de corrupción; la CNUCC, formaliza las siguientes tipificaciones referidas al sector público: recepción de sobornos por parte de funcionarios nacionales, extranjeros o de organismos internacionales; la malversación, peculado o apropiación indebida de bienes; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; lavado de activos y la obstrucción de la justicia. En esta convención presta especial atención al embargo preventivo, la incautación y el decomiso de fondos y bienes provenientes de delitos de corrupción. En la misma dirección se desarrollan varias medidas para poder favorecer y fortalecer la cooperación entre los países para la extradición de personas acusadas de corrupción y para la repatriación de activos.

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

2.1.3 Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

La carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública⁶⁵ tiene como finalidad promover la ética en la gestión pública, incrementar las capacidades institucionales necesarias para asegurar la gobernabilidad democrática, la consecución de los objetivos de desarrollo con inclusión, la justicia, la equidad social y la coordinación eficiente de la cooperación de estado y el derecho internacional, con esta carta le da las atribuciones a la ciudadanía a aportar su opinión y ayuda en la búsqueda de que la ciudadanía sea parte de la solución tal como lo expresa el numeral 27 en los

⁶⁵ La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública fue aprobada por los Ministros de Administración Pública, la que se celebró la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2001 y ratificado por El Salvador 2004.

términos siguientes: *“Los Estados iberoamericanos desarrollarán medios de participación que posibiliten la incidencia ciudadana en las políticas públicas, cualquiera que sea su ámbito territorial y que den poder a la sociedad, independientemente del nivel en que la participación ciudadana se desarrolle, sea a través de la información, la comunicación, la consulta, la deliberación o la participación en la toma de decisiones”*.⁶⁶

La carta iberoamericana de participación ciudadana da el derecho a que todo ciudadano aporte su opinión a través de los medios idóneos, por ejemplo, por medio de la tecnología, en los numerales 36 y 37 proponen la forma de realizar la participación por parte del ciudadano, señalando que: *“La aplicación de las tecnologías de información y comunicación a los procesos de participación ciudadana en la gestión pública posibilita el desarrollo del derecho ciudadano a relacionarse y comunicarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas. Para tales efectos, los Estados iberoamericanos promoverán el acceso universal a las tecnologías de información y de comunicación”*.⁶⁷

“Los Estados iberoamericanos impulsarán el desarrollo de mecanismos de gobierno electrónico que faciliten la participación ciudadana, especialmente de los pueblos indígenas y grupos poblacionales marginados y culturalmente diversos. El uso de los medios electrónicos en ningún caso implicará la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos y las ciudadanas que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos”.⁶⁸

⁶⁶ La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001).

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ *Ibíd.*

La carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública tiene como principio, lo establece el numeral 42: *“la transparencia que debe orientar la relación de la Administración con los ciudadanos y las ciudadanas en el manejo de la gestión pública”*.⁶⁹ La información a la que se accede es verídica según el numeral 43 que establece que: *“Los Estados adoptarán las medidas adecuadas para que la información puesta a disposición de los ciudadanos y las ciudadanas garantice el principio de la transparencia, en particular la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, la oportunidad, veracidad, sencillez, comprensibilidad y máxima divulgación”*.⁷⁰

En el Salvador existe la Unidad de Acceso a la Información Pública, el cual tiene como propósito principal cumplir con el derecho a saber, garantizando el principio de máxima publicidad que toda la información en poder del Estado debe ser pública. Su objetivo es garantizar el derecho de acceso a la información pública generada por el quehacer legislativo, disponiéndola de forma expedita, integra, oportuna y veraz con la utilización de tecnologías de información, para garantizar la transparencia. Pero la simple existencia de esta ley no asegura que la información entregada por el funcionario no esté altera o sea falsa, el problema es desde el actuar del funcionario para acatar la ley a totalidad y cumplir con el deber que la ley manda.

2.1.4 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁷¹ se menciona la importancia del deber del hombre y esta es: *“ejercer, mantener y estimular por todos los medios a su alcance la cultura, porque la cultura es la*

⁶⁹ Carta Iberoamericana de Participación, numeral 42.

⁷⁰ *Ibíd.*, numeral 43.

⁷¹ Declaración Americana De Los Derechos y Deberes del Hombre (Organización de los Estados Americanos, Bogotá, 1948).

máxima expresión social e histórica del espíritu. Y puesto que la moral y buenas maneras constituyen la floración más noble de la cultura, es deber de todo hombre acatarlas siempre".⁷² Así lo expresa el preámbulo de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que deja como los actos que involucran valores siempre deben estar presentes y deber ser obedecidos. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre genera el origen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica).

2.1.5 Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos⁷³ es una de las bases del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. Es la que tiene como propósito la concientización que si existen derechos también se acataran deberes de índole moral y ético.

El artículo 29 señala el derecho de ejercer plenamente la personalidad según la moralidad, pero siempre dentro del marco de lo que la ley no prohíba toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática. Los derechos y libertades no podrán,

⁷² Carta Iberoamericana de Participación, preámbulo uno.

⁷³ Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Organización de los Estados Americanos, Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos, Costa Rica, 1969).

en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

La convención resalta que existe libertad acatando lo que la ley demanda y para ello es necesario que la persona en este caso el funcionario público desempeñe su función desde el punto de vista moral y ético con una conducta basada en autonomía y libre albedrío sin infringir la norma.

2.1.6 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica

Los tratados internacionales celebrados entre El Salvador con otros Estados y/u otros organismos internacionales se integran al ordenamiento jurídico salvadoreño y, en consecuencia, son fuentes de derecho. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica,⁷⁴ el cual está fundamentado en un enfoque multidimensional que cubre aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y orientando cada vez más sus recursos a la inversión social y que proporciona respuestas colectivas a las amenazas transnacionales.⁷⁵

El objetivo de este tratado es formar un sistema acerca de la integración Centroamericana y la alianza para el desarrollo sostenible es la realización de la integración de Centroamérica para consolidarla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo, es decir que los países centro americanos que forman parte de este tratado se unifiquen y consigan un bien mayoritario a través de un sistema.

⁷⁴ El tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica, se celebró en Honduras, el 15 de diciembre de 1995, cuando la reunión de presidentes centroamericanos se suscribió dicho tratado, siendo El Salvador uno de los Estados parte.

⁷⁵ Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (Sistema de la Integración Centroamericana, Honduras, 1995).

En el artículo 1 se establece el modelo a seguir para lograr el bien unitario entre países y propone un modelo y reza que *“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 Estados que conforman la región centroamericana”*.⁷⁶

El propósito del modelo centroamericano y los propósitos que deberá cumplir se encuentran en el artículo 5, el cual propone una forma de prevenir la corrupción y manifiesta *“que 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”*.⁷⁷ Las partes se comprometen a realizar todos los esfuerzos para su erradicación en todos los niveles y modalidades. En ese primer inciso recalca la importancia que el tema de la corrupción es un problema latente que afecta a todos los países acá a nivel centroamericano.

La reunión de los entes contralores del Estado de cada una de las partes, asesorará a la comisión de seguridad en el diseño, el establecimiento e instrumentación de programas y proyectos regionales de modernización y armonización legislativa, la investigación, la educación y prevención de la corrupción. En el segundo inciso del mismo artículo 5 propone la manera de tener un control para prevenir la corrupción.

El propósito del tratado es acatar el principio de unificación que mediante la ayuda internacional y por medio de tratados un Estado parte con mejor ejemplo de cero tolerancias con la corrupción ayude a otro país miembro, en

⁷⁶ Tratado Marco de Seguridad Democrática, Art. 5.

⁷⁷ *Ibíd.*

este caso El Salvador a prevenir la corrupción para que las leyes no solo sean de materia sancionatoria si no un método efectivo de prevención.

2.2 Leyes secundarias

El Código Civil en el artículo 1 define a la ley como una declaración de la ley soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite. Tal como se observa, el concepto que la ley que concibe el referido código se encuentra influenciada por la doctrina de Rousseau, que concibe que la ley es la expresión soberana de un pueblo organizado jurídica y políticamente, dictada por el Parlamento y que la misma contiene normas imperativas, prohibitivas y permisivas.⁷⁸

Lo anterior, resulta circundante con los artículos 83 y 86 de la Constitución, los cuales prescriben que la soberanía y el poder público residen y emanan del pueblo y, con el artículo 8, siempre constitucional, que determina que toda persona puede hacer cualquier acto o actividad, siempre que la ley lo permita. Con la comprensión de lo que es ley a continuación se exponen las leyes que regulan la ética en El Salvador.

2.2.1 Ley de Ética Gubernamental

La ley de ética gubernamental⁷⁹ surge con mayor efectividad en unidades políticas caracterizadas por poseer un ordenamiento jurídico fundamentado en el estado de derecho. El Estado gobernado por un sistema de derechos y de obligaciones legítimas y efectivas vincula realmente el comportamiento individual y las relaciones sociales que constituyen la base de la actividad

⁷⁸ Jean Jacques Rousseau, *El contrato social: los principios del derecho político* (Marc-Michel Rey, Francia: 1762), 19.

⁷⁹ Ley de Ética Gubernamental, Art. 1.

social, económica y política del país en cuestión. La ética gubernamental *“ha sido dictada para dar cumplimiento, entre otras, al Art. 1 de la Constitución, la Convención Interamericana contra la Corrupción, a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”*.⁸⁰

La ley de ética gubernamental es un ordenamiento jurídico que regula la conducta de funcionarios en el ejercicio de sus deberes al participar en la administración pública. Y según el artículo 1 menciona que: *“tiene por objeto 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”*.⁸¹

Para conocer los límites dentro de las funciones públicas se debe tener conocimiento de toda persona sujeta a esta ley debe cumplir los siguientes deberes éticos, según el Art. 5 de la ley en mención, dicta que: a) Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados. b) Denunciar ante el Tribunal de Ética Gubernamental o ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva, las supuestas violaciones a los deberes o prohibiciones éticas contenidas en esta ley, de las que tuviere conocimiento en el ejercicio de su función pública. c) Excusarse de intervenir o participar en asuntos en los cuales él, su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, tengan algún conflicto de interés.⁸²

Para que una ley sea eficaz necesita tener una finalidad idónea, en ese entendido la presente ley propone ciertos parámetros tales como: *“Promover*

⁸⁰ Ley de Ética Gubernamental, Artículo 1.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² *Ibíd.*, Artículo 5.

y difundir entre todos los servidores públicos el respeto y observancia de las normas éticas, los principios, derechos, deberes y prohibiciones éticas y la cultura ética en la población en general”. “Capacitar a los miembros de las Comisiones de Ética y demás servidores públicos; para prevenir actos de corrupción⁸³...”

Las comisiones de ética gubernamental, debiendo estar conformadas dentro de las instituciones tanto públicas, autónomas y municipales; entre éstas la Asamblea Legislativa, la Presidencia de la República, la Corte Suprema de Justicia, Secretarías de Estado, el Consejo Nacional de la Judicatura, la Corte de Cuentas de la República, el Ministerio Público, el Tribunal Supremo Electoral, Instituciones Autónomas descentralizadas y una tan sola comisión de ética gubernamental que atenderá a todas las Municipalidades del país y tendrá su sede en COMURES.

Respecto al proceso realizado por el Tribunal de Ética Gubernamental, la ley manifiesta que el procedimiento se someterá a las reglas del debido proceso, mediante el siguiente trámite: Admitida la denuncia, si es procedente, se le avisará al denunciado sobre los hechos que se le atribuyen a fin de que los constate por sí o por medio de representante legal o apoderado en un plazo máximo de cinco días hábiles. Contestada la denuncia y declarado rebelde el denunciado, el tribunal abrirá a prueba el expediente por un plazo de ocho días hábiles; terminado el plazo probatorio con toda la información que obra en poder del tribunal, éste calificará si existen o no suficientes motivos para continuar el proceso dentro de ocho días hábiles.

Al comprobarse las infracciones de la ley, el tribunal deberá comunicar la resolución para su cumplimiento a la institución pública a la cual pertenece el

⁸³ Ley de Ética Gubernamental, Art. 5.

servidor denunciado por medio de la comisión ética respectiva, si de la investigación resulta que la denuncia es maliciosa o temeraria por un denunciante se certificará lo conducente para que el afectado pueda iniciar las acciones legales que estime convenientes. Durante la investigación, el Tribunal garantizará la legalidad del proceso en toda su extensión y la presunción de inocencia del funcionario o empleado hasta que se resulta su responsabilidad.

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

2.2.2 Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental

El reglamento de la ley de ética gubernamental⁸⁴ surge junto con la ley de ética gubernamental y este tiene como objeto *“el fin de facilitar su ejecución y asegurar el buen funcionamiento del Tribunal de Ética Gubernamental, las Comisiones de Ética Gubernamental y los Comisionados de Ética”*.⁸⁵

⁸⁴ Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental (El Salvador, Asamblea Legislativa, 2006).

⁸⁵ *Ibíd.*

El artículo 1 de reglamento de la ley de ética gubernamental reza que tiene por objeto desarrollar las disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental, con el fin de facilitar su ejecución y asegurar el funcionamiento del Tribunal de Ética Gubernamental, las Comisiones de Ética Gubernamental y los Comisionados de Ética.

El art. 48 inciso primero del reglamento de la ley de ética gubernamental aprobado por el Tribunal en cumplimiento del artículo 12 literal i) reza: *“El Tribunal, la Comisión o el Comisionado de Ética deberán difundir entre todos los servidores públicos, otras personas sujetas a la Ley y en los diversos sectores de la sociedad, el respeto y observancia de las normas éticas; los principios, deberes y prohibiciones éticas contenidas en la Ley; y promover la cultura ética en la función pública”*.⁸⁶

El reglamento en comento deberá de fomentar y difundir entre todos los servidores públicos, el respeto y observancia de las normas éticas; los principios, deberes y prohibiciones éticas y promover la cultura ética en la función pública. Dicho reglamento es la guía que sirve para evaluar y regir el actuar de las comisiones de Ética Gubernamental y su Tribunal de Ética Gubernamental que surgen en la Ley de Ética Gubernamental que se encargan del actuar y gestión del funcionario público.

2.2.2.1 Comisiones de Ética Gubernamental

El objeto principal de la creación de Comisiones de Ética Gubernamental *“es facilitar el trabajo del Tribunal de Ética Gubernamental”*⁸⁷ y de acuerdo con esta, la ley de Ética Gubernamental se tendrá una de ellas en la Asamblea

⁸⁶ Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental, artículo 48.

⁸⁷ *Ibíd.*

Legislativa, la Presidencia de la República, la Corte Suprema de Justicia, las Secretarías de Estado, Consejo Nacional de la Judicatura, Corte de Cuentas de la República, Ministerio Público, Tribunal Supremo Electoral, Instituciones autónomas o descentralizadas y una sola comisión de ética que atenderá a todas las municipalidades del país la cual tendrá su sede en COMURES.

Las comisiones de ética estarán integradas por tres miembros propietarios que durarán en sus funciones cinco años, pudiendo ser reelectos, además habrá tres miembros suplentes que sustituirán a aquellos miembros de las comisiones en los casos de falta, excusa o impedimento. Dichos miembros deben pertenecer al personal del organismo o institución en que funcionen para lo cual un reglamento determinará la forma en que deben de hacerse el nombramiento de los mismos.

La comisión de ética que atenderá todas las municipalidades del país y estará integrada de la siguiente manera: un representante nombrado por la asociación COMURES; otro por el Tribunal de Ética Gubernamental y el tercero nombrado por el Presidente de la Corte de Cuentas de la República.

El reglamento en el artículo 12 letra i) menciona que los miembros de las Comisiones y los Comisionados de Ética, antes o inmediatamente después de tomar posesión de sus cargos, deberán recibir un curso de capacitación sobre la ética en la función pública, la Ley de Ética Gubernamental y demás normativa aplicable para prevenir los actos de corrupción.

El curso será impartido por el Tribunal. Los miembros de las Comisiones y Comisionados de Ética deberán participar en todas las capacitaciones y las actividades a las que fueren convocados por el Tribunal; en el caso de no

poder asistir deberán justificar su ausencia ante la Unidad de Divulgación y Capacitación. El Tribunal podrá contratar los servicios de especialistas para impartir las capacitaciones.

2.2.3 Código Penal

El artículo 325 del código regula el delito de peculado el cual menciona que: el funcionario o empleado público o el encargado de un servicio público que se apropiare en beneficio propio o ajeno, de dinero, valores, especies fiscales o municipales u otra cosa mueble de cuya administración, recaudación, custodia o venta estuviere encargado en virtud de su función o empleo o diere ocasión a que se cometiere el hecho será sancionado con pena de prisión de acuerdo a las reglas siguientes:

Si el peculado fuere hasta cien mil colones, la sanción será de seis a ocho años. Cuando este fuere superior a cien mil colones, pero inferior o igual a quinientos mil colones, la sanción será prisión de ocho a diez años. Si el peculado fuere superior a quinientos mil colones, la sanción será prisión de doce a quince años.

Por otra parte, el artículo 333 regula el delito de enriquecimiento ilícito, el cual señala que: el funcionario, autoridad pública o el empleado público, que con ocasión del cargo o de sus funciones obtuviere un incremento patrimonial no justificado, será sancionado con prisión de tres a diez años.

Además, en la misma pena de prisión incurrirá la persona interpuesta para simular el incremento patrimonial no justificado. En todo caso, se impondrá inhabilitación especial para el ejercicio del cargo o el empleo por el mismo tiempo.

2.2.4 Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos

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

La ley sobre el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos⁸⁸ tiene por objeto *“regular el procedimiento y sanciones a aquellos funcionarios públicos que desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, adviertan un aumento de capital notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente. La presente ley se aplica a los funcionarios y empleados públicos que en el texto de la misma se indican, ya sea que desempeñen sus cargos”*⁸⁹ según el art. 7 del cuerpo normativo en mención.

En esta ley se refleja la manera de proceder para detectar el enriquecimiento ilícito y cuando surge una conducta antiética el procedimiento existe, pero el actuar del funcionario no cambia ante el hecho de la existencia de las consecuencias del mal obrar y no acatar lo que la ley demanda.

El proceso existe, pero se ignora por parte del funcionario que la ley tiene las herramientas para conocer cuando se comete el delito, pero no tiene una

⁸⁸ Ley Sobre Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos (El Salvador, Asamblea Legislativa, 1959).

⁸⁹ *Ibíd.*

forma eficaz para evitar el surgimiento del delito de enriqueciendo, esta ley es para detectar cuando un funcionario o empleado esté infringiendo la norma y no cumpliendo el deber para el cual fue destinado, haciendo uso de su derecho a optar por un cargo público, haciendo el uso de su derecho pero no acatando los deberes que la ley demanda y los que se esperan cuando entra en vigor a la realización de su gestión al momento de administrar.

El artículo 19 menciona que el funcionario o empleado público que hiciera declaraciones manifiestamente falsas y que le beneficiaren, incurrirá en una multa de un mil a cinco mil colones y cesación del cargo. Exceptúense los funcionarios de elección popular y los elegidos por votación nominal y pública de la Asamblea Legislativa, quienes en el caso del inciso anterior únicamente incurrirán en una multa de tres mil a diez mil colones y cuando los errores u omisiones en la declaración se debieren a lo previsto en la fracción segunda del Art. 3, el funcionario o empleado público quedará exento de sanciones.

Las multas establecidas serán impuestas por la Corte Suprema de Justicia, atendiendo a lo establecido por la ley de procedimiento para la imposición de arresto o multa administrativas y para su determinación se tomará en cuenta la categoría del funcionario o empleado. Deberán ser pagadas dentro de los cinco días siguientes de la notificación al funcionario o empleado, de la declaración de ejecutoriedad de la resolución y la falta de pago de éstos dará lugar a acción ejecutiva contra el sancionado.

El art. 20 menciona que, si la sentencia fuere condenatoria, los responsables de enriquecimiento sin causa justa serán condenados a restituir al Estado o al Municipio, lo que hubieren adquirido indebidamente. El art. 21 señala que, en caso de sentencia condenatoria ejecutoriada, el funcionario o empleado público culpable quedará inhabilitado para ejercer cualquier cargo público,

durante el plazo de diez años. La Asamblea Legislativa podrá, después de cinco años de ejecutoriada la sentencia condenatoria, rehabilitar por causas muy calificadas a los condenados que lo solicitaren.

2.3 Otras leyes

La Ley de Acceso a la Información Pública tiene como objeto garantizar el derecho de acceso de todas las personas a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado, según lo dispuesto por el artículo 1.

Por otra parte, el Código Municipal plantea la posibilidad de las sesiones abiertas del Concejo Municipal, en el cual los ciudadanos podrán tener voz, pero no voto. A pesar de ello, el código en referencia, también establece la posibilidad de que éstas se realicen a puerta cerrada y si así lo decidiere el consejo municipal tendrán carácter público.

La Ley de La Corte de Cuentas de la República en su artículo 48 establece que los informes de auditoría tendrán carácter público. En estos casos se establece claramente el carácter público de la información. Esta sin embargo, es disponible según la discreción de los funcionarios que la administran.

La Ley del Servicio Civil, la cual tiene aplicación para los empleados públicos, contempla la obligación de confidencialidad y guardar reserva de los asuntos que tengan conocimiento.

En cuanto a la Ley Orgánica Judicial, en su artículo 114, numeral segundo, establece que el jefe de la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, deberá clasificar y guardar en un archivo especial las declaraciones

que manda el Art. 3 de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, manteniéndolas en reserva.

Por otra parte, la Ley de Superintendencias de Obligaciones Mercantiles en el artículo 29 se establece que la información que se proporcione a la superintendencia tendrá el carácter de confidencial. Y se podrá expedir certificaciones de las investigaciones practicadas por la Superintendencia al interesado.

CAPÍTULO III

COMPARACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y EXTRANJERA DE LA ÉTICA Y LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

El propósito del presente capítulo es comparar la legislación salvadoreña con la legislación extranjera en materia de ética, como es de conocimiento general la comparación es una metodología de análisis que este capítulo servirá para estudiar a los países más exitosos en el combate de la corrupción y el enriquecimiento ilícito, tales como Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá siendo los países de América Latina con menor corrupción según informe de Transparencia Internacional. El cotejo se hará mediante el ordenamiento jurídico principal la Constitución de El Salvador y el ordenamiento jurídico extranjero, seguidamente se hará por razón de códigos de conductas que regulan la ética.

3. Nivel constitucional

EL SALVADOR CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR.	URUGUAY CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DE URUGUAY.	CHILE CONSTITUCIÓN POLITICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE.	COSTA RICA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.	PANAMA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMA.
<p>➤ Art.1: "...que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común.</p> <p>➤ Art.195 Ord. 1°: "La Corte de Cuentas de la República tiene, entre otras funciones: Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos;</p>	<p>Art. 44: "El Estado legislara, ...el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país."</p> <p>Art.68: "...La Ley reglamentará la intervención del Estado al solo objeto de mantener la higiene, moralidad y seguridad y el orden público."</p>	<p>Art. 19 Ord. 11° inc. 2°: "La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, ..."</p>	<p>Art.28 inc.2°: "Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden público, ..."</p>	<p>Art. 40: "Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a la idoneidad, moralidad, ..."</p> <p>Art. 300 Ord. 2°: "Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada por su</p>

<p>...” ➤ Art. 245: “Los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y El Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren a consciencia ...”</p>				<p>competencia, lealtad y moralidad en el servicio.”</p>
--	--	--	--	--

En la constitución de El Salvador no existen disposiciones claras que obligue al Estado a regular la conducta de los funcionarios públicos. Sin embargo, en el artículo 195 de dicha norma, atribuye a la Corte de Cuenta de la República entre otras cosas, a vigilar la erogación de los fondos públicos que son realizados por los funcionarios públicos. Fundamentar el valor de la ética en El Salvador es obligación de la familia, más concretamente obligación del padre y la madre de instruir a los hijos en los cánones de la moralidad según lo expresa el Código de Familia en el artículo 213.

La Constitución de Panamá si dispone en el Art. 300 ordinal 2 un fundamento para la creación de una ley especial al que regule la conducta de los servidores públicos, al condicionar la estabilidad de los servidores públicos a la moralidad del servicio de los mismos.

La Constitución de Uruguay en el Art. 7 compromete al Estado a legislar el perfeccionamiento moral de todos los habitantes que incluye por supuesto a los funcionarios públicos.

En la Constitución Política de Chile se puede afirmarse que no contiene ninguna disposición que obligue al Estado a regular la conducta de los funcionarios públicos, pero si contiene una disposición en el Art. 19 ord. 11,

que obliga al Estado a una enseñanza coherente con la moral y las buenas costumbres, lo que da lugar a la creación de una escuela de capacitación de ética pública que eduque a los servidores públicos.

En la Constitución de Costa Rica en su artículo 28 inciso 2 establece que las acciones privadas no deben dañar la moral y el orden público, señalando que los funcionarios públicos pueden, en el ejercicio de sus acciones privadas, atentar contra la moral y el orden público, lo que daría lugar a la creación de una ley especial que regule la conducta de los servidores públicos.

Se puede afirmar que todas estas constituciones contienen disposiciones que de alguna manera fundamentan la creación de leyes especiales que regulen la conducta de los funcionarios públicos. Se puede aseverar que ninguna de ellas establece con suficiente claridad dicho fundamento, Pero si deja en claro en este apartado que, a nivel constitucional, tanto en países como Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá es obligación del Estado fomentar los valores de la ética y la moral en sus funcionarios públicos.

Desde un punto de vista parcial se valora que las constituciones extranjeras junto con la Constitución de El Salvador, desde un ámbito jurídico, el valor de la ética tiene un fundamento legal y por lo tanto, esa conducta antiética se puede sancionar.

3.1 Nivel de leyes especiales

El apartado siguiente está orientado a la comparación de la Ley de Ética Gubernamental de El Salvador con las normativas similares de otros países, tales como Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá. Para realizar el cotejo y para una mejor comprensión de la misma, se clasifica la comparación de la

manera siguiente: a) objeto y ámbito de aplicación, b) principios, c) deberes, d) prohibiciones y; e) sanciones.

3.2 Objeto y ámbito de aplicación

A continuación, se señalan los nombres de los distintos cuerpos normativos que rigen la ética, el objeto y ámbito de aplicación que la ley específica de cada país establece.

EL SALVADOR	URUGUAY	CHILE	COSTA RICA	PANAMA
<p>LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL Art.1: tiene por objeto normar y promover el desempeño ético en la función pública del Estado“...”.</p>	<p>NORMAS DE CONDUCTA EN LA FUNCION PUBLICA Art. 1: “los funcionarios públicos regirán su actuación por las normas de conducta en la función pública “...”</p>	<p>LEY Nº 20.880 LEY SOBRE PROBIDAD EN LA FUNCION PUBLICA DE LOS CONFLICTO DE INTERESES. Art 1 “...” Prevención y Sanción de conflictos de interés.</p>	<p>CODIGO DE ÉTICA DEL FUNCIONARIO PUBLICO COSTA RISENCE Art. 1 “...” establecer las normas de conducta y las acciones que debe observar toda persona que preste servicios bajo cualquier modalidad de vínculo laboral, en beneficio de la Administración Pública “...”.</p>	<p>CODIGO UNIFORME DE ETICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS art. 1 Las disposiciones de este decreto son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico. (...)</p>

En relación al objeto se puede establecer que en el Salvador los servidores públicos se rigen por la Ley de Ética Gubernamental, la cual ha sido dictada, según la propia norma, para dar cumplimiento, entre otras cosa, al artículo 1

de la Constitución, la Convención Interamericana contra la Corrupción, a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América y también a la Ley Sobre El Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos. Aunque la misma norma cita que es para dar cumplimiento a la Constitución, no hay ninguna disposición en que se pacte este compromiso de manera literal, sin embargo, la interpretación de la norma da la pauta para entender el origen de la conducta ética y por ello crear una ley en base a ello.

En Uruguay los servidores públicos se rigen por las normas de conducta en la función pública.⁹⁰ Esta fue creada para honrar el compromiso asumido en la Convención Interamericana contra la Corrupción de Caracas del año 1996, ratificada por la ley nacional número 17.008⁹¹ del día 25 de setiembre de 1998 del mismo país, con el objetivo de contar con normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Compromiso reiterado al subscribirse a la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, sancionada por resolución 58/4 del 31 de octubre de 2003 por la Asamblea General del organismo y aprobada por el Gobierno Uruguayo por Ley 18.056⁹² del 18 de noviembre de 2006 y la Ley 17.060⁹³ sobre normas referidas al uso indebido de poder público.

Al realizar un estudio sobre la legislación internacional, por ejemplo en Chile, al igual que en El Salvador, se efectuó la Ley no 20.880 sobre probidad en la función pública de los conflicto de intereses.⁹⁴ La cual tiene como objetivo darle cumplimiento a la Convención Interamericana Contra la Corrupción,

⁹⁰ Normas de Conductas de los Funcionarios Públicos (Uruguay, Poder Ejecutivo de Uruguay 2003).

⁹¹ Ley 17.008 (Uruguay, Asamblea General de Uruguay, 1998).

⁹² Ley 18.056 (Uruguay, Asamblea General de Uruguay, 2006).

⁹³ Ley 17.060 (Uruguay, Asamblea General de Uruguay, 1998).

⁹⁴ Ley 20.888 (Chile, Congreso Nacional de Chile, 2015).

ratificada en su decreto n° 375 del 23 de noviembre de 2006, en el que se compromete a darle obediencia a lo dispuesto en la convención que dicta: El Gobierno de la República de Chile, en cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 44, numeral 6, letra a), de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, viene en informar que considera a la presente convención como base jurídica para la cooperación en materia de extradición en sus relaciones con otros Estados partes de la misma. La ley número 20.880 fue creada para establecer normas que rijan la conducta de los servidores públicos.

En la cultura y la legislación de Costa Rica se implementó el proyecto de ley denominado: Código de Ética del Funcionario Público Costarricense, con el objetivo de implementar las recomendaciones procedentes de la Convención Interamericana de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, además de cumplir con el convenio, está para sistematizar de manera fija y clara los preceptos morales que rigen el desempeño de los servidores públicos, además, propone como un instrumento preventivo del actuar de funcionario para con el Estado en conjunto con la Ley de Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública número 8422.⁹⁵

En el ordenamiento jurídico de Panamá se encuentra la ley número 42⁹⁶ aprobada el 1 de julio de 1998, nace para dar la aprobación a la Convención Interamericana de las Naciones Unidas Contra la Corrupción que mediante el código uniforme de ética de los servidores públicos sirve con el objeto de normar y regir la conducta de los funcionarios públicos a través de principios éticos y morales que sirva como un modelo de orientación para el actuar del servidor público al momento de ejercer su cargo.

⁹⁵ Ley 84.22 (Costa Rica, Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2004).

⁹⁶ Ley 42 (Panamá, Asamblea Legislativa de Panamá, 1999).

En la mayoría de los regímenes jurídicos, tanto nacional como extranjero, existen para regular las conductas éticas de los funcionarios públicos y limitar el actuar de los mismos en el ejercicio de su función.

La valoración crítica, según su objeto y ámbito de aplicación en todas las disposiciones éticas, son aplicables para los servidores públicos, una de las similitudes más evidentes es la utilización de la convención interamericana de las naciones unidas contra la corrupción como una base para la creación de leyes que van encaminadas a regir la conducta ética y moral para los servidores públicos, que utiliza a su vez como un instrumento de prevención para el combate de la corrupción.

La diferencia que se halla en El Salvador en la Ley de Ética Gubernamental y que no existe en ninguna de las otras normativas, es la que se encuentra en el artículo 2 de la ley en mención que enuncia cuales son los sujetos de aplicación y menciona que son de dos tipos de sujetos que *“la ley se aplicara los funcionarios públicos, (...). Así mismo quedan sujetos a esta ley, lo que fuere aplicable, las demás personas que, sin ser servidores públicos, administren bienes o manejen fondos públicos”*.

Por consiguiente, están los servidores públicos y los que no son servidores públicos, ya se ha determinado quienes se les conoce como servidor público, entonces es necesario conocer a quienes se les aplica la ley, sin ser un servidor público, de acuerdo a la Ley de Acceso a La Información Pública en su artículo 7 da el ejemplo que: *“están obligados al cumplimiento de esta ley los órganos de Estado (...) cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de administración pública en general”* como por ejemplo la Universidad de El Salvador y las fundaciones; que estas instituciones son autónomas, no posee servidores

públicos pero si manejan fondos públicos, a esos empleados y en esas instituciones u organizaciones, se les conoce como servidores no públicos. Esta es una de las diferencias que no se encuentra en las demás normativas no hace ninguna disposición a los que no son servidores públicos. Aun con la diferencia en razón de sujetos la esencia de las leyes es la misma y fueron creadas para el mismo propósito creando una guía que norme las conductas y creando medidas preventivas a través de esta clase de códigos.

3.3 Principios

Es importante destacar los distintos principios éticos que se encuentran en la Ley de Ética Gubernamental con los principios de Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá, por los cuales se rigen los funcionarios públicos.

El Salvador	Uruguay	Chile	Costa Rica	Panamá
Art. 4:	art. 8:	Art. 1	Art. 6	art. 3
Supremacía al interés Público	Preeminencia del interés funcional	Probidad	La ética	Probidad
Probidad	Interés Público		La lealtad del estado	Prudencia
Igualdad	Probidad		La legalidad	Justicia
Imparcialidad	Buena fe		La dignidad	Templanza
Justicia	lealtad		La probidad	Idoneidad
Transparencia	Legalidad y obediencia		La integridad	Responsabilidad
Responsabilidad	Respeto		La eficiencia	Transparencia
Legalidad	Imparcialidad		La responsabilidad	Igualdad
Lealtad	Implicancias		La veracidad de la información	Respeto
Decoro	Transparencia y		La confidencialidad	Liderazgo.
Eficiencia			La imparcialidad	
Eficacia				

Rendición de cuentas.	publicidad Eficacia y eficiencia.		La respetabilidad El servicio público.	
-----------------------	--------------------------------------	--	---	--

La legislación de el Salvador específicamente la Ley de Ética Gubernamental y en todas las normativas jurídicas de países como Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá, se encuentra el principio de probidad,⁹⁷ según el artículo 4 literal b) de la referida ley menciona que: “*un funcionario público debe Actuar con integridad, rectitud y honradez*”, de forma muy similar lo cita. Las normas judiciales de conducta en la función pública de Uruguay, según el artículo 11: “*El funcionario público debe observar una conducta honesta, recta e íntegra y desechar todo provecho o ventaja de cualquier naturaleza (...).*”

La ley en Chile está creada en base al principio de probidad, según el Art. 1 inc. 2 el cual señala: “*el principio de probidad en la función pública consiste en observar una conducta funcionaria intachable, un desempeño honesto (...)*” el principio de probidad está estrechamente ligado al otros principios constitucionales como al principio de servicialidad del Estado, según el Art. 1 inc. 4, al principio democrático contenido en el art. 4 y el principio del estado de derecho contenido en el artículo 6 de la Constitución de Chile⁹⁸ de manera similar se puede encontrar en la Constitución de El Salvador el principio de servicialidad del Estado en el Art. 1, según el artículo en mención el Estado está al servicio del pueblo.

En Costa Rica, el Código de Ética del Funcionario Público Costarricense en su artículo 11 especifica como deber de probidad que “*El servidor público*

⁹⁷ Probidad: según la Real Academia de la Lengua Española se define como honradez. Véase: RAE, <http://dle.rae.es/?id=uei8lod>.

⁹⁸ Historia de la ley 20.880; probidad en la función pública, *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, acceso el 23 de agosto del 2018, https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/vista-expandida/6037/#h2_1_1.

deberá actuar con honradez (...)". Este mismo concepto se repite en la ley de Ética Gubernamental.

Por otra parte, en Panamá en su Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos cita en el artículo 3: "*El servidor público debe actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general*". De la misma forma se encuentra en la Ley de Ética Gubernamental de El Salvador en el art. 4 literal a) la supremacía del interés público, en el código de Panamá solo se hace referencia a un solo principio ligado con el interés general, a diferencia de El Salvador realiza la distinción de dos principios pero que siempre están estrechamente ligados por un lado está el principio de probidad y el principio del interés público.

El principio de interés público se encuentra de manera literal en la ley de El Salvador y en Uruguay según el art. 9 inc. 2 "*en el ejercicio de sus funciones, el funcionario público debe actuar en todo momento en consideración del interés público*" en ese mismo Art. inciso 2 expresa que "*el interés público se manifiesta 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*". Amparado en el principio de interés público en el Art. 7 de la Constitución de Uruguay y en el art. 2 de la constitución de El Salvador.

A diferencia de la Ley de Ética Gubernamental de El Salvador, en Chile el principio de interés público no está señalado como tal, pero si está vinculado dentro del principio de probidad del artículo uno inciso dos de la ley de sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses que dice "*la función o cargo será con preeminencia del interés general sobre el*

particular”,⁹⁹ es decir, es similar al principio de supremacía del interés público de la ley de ética gubernamental que dice según su Art. 4 literal a) anteponer siempre el interés público sobre el interés privado.

El principio de interés público genera otros principios que a diferencia de Costa Rica y Panamá, el interés público no se encuentra textualmente como en la ley de El Salvador y de Uruguay, pero si se encuentran los principios derivados del mismo, como por ejemplo, tomando de referencia la ley de las Normas de Conducta de Uruguay dentro del principio de interés público derivan los el principio de buena fe¹⁰⁰ e imparcialidad.

En la ley de El Salvador se encuentra el principio de imparcialidad de igual manera en Uruguay y Costa Rica, la imparcialidad va encaminada según el art. 4 literal d) de la ley de ética gubernamental de El Salvador, a proceder con objetividad en el ejercicio de la función pública.

Por otra parte, para se encuentra en Uruguay en su normativa según el Art. 16 menciona que: “*el funcionario Público debe ejercer sus atribuciones con imparcialidad lo que significa conferir igualdad de tratamiento en igualdad de situaciones a los demás agentes (...)*”.¹⁰¹

La ley de Costa Rica manifiesta en el artículo 6 literal b) el principio de imparcialidad, pero no define en que consiste como lo realiza la normativa de El Salvador. Los países de Chile y en Panamá no hace mención al principio de imparcialidad textualmente, pero si puede compararse al principio de igualdad que está estrechamente ligado al principio de imparcialidad de la

⁹⁹ Ley 20.880, Art. 1.

¹⁰⁰ Según la Real Academia Española, buena fe es el criterio de conducta al que ha de adaptarse el comportamiento honesto de los sujetos de derecho.

¹⁰¹ Ley 19.823 (Uruguay, Asamblea General de Uruguay, 2019).

imparcialidad deriva la igualdad. El principio de igualdad¹⁰² se entiende que proviene de la imparcialidad según su definición en el art. 4 literal c) de la ley gubernamental, expresa tratar a todas las personas por igual en condiciones similares. Principio que tiene su fundamento constitucional en el artículo 3.

En la legislación de Uruguay se encuentra en el art. 16 dentro del principio de imparcialidad que *“significa conferir igualdad de tratamiento en igualdad de situaciones a los demás agentes de la Administración y a todas las personas (...)”*¹⁰³ no se encuentra el principio de igualdad como lo hace la ley de El Salvador, pero se entrelazan ambos principios y tiene su base constitucional en el art. 8 de la Constitución de la República de Uruguay.¹⁰⁴

En Chile, la ley no hace mención al principio de igual, pero se halla esta pauta en la ley según el artículo 2: *“Todo aquel que desempeñe funciones públicas, cualquiera sea la calidad jurídica en que lo haga, deberá ejercerlas en conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, con estricto apego al principio de probidad”*.¹⁰⁵ En este apartado da la muestra para ampararse en la constitución y este principio aparece en el art. 19 numeral 2º el cual dice: *“La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupos privilegiados (...). Hombres y mujeres son iguales ante la ley”*.¹⁰⁶ La mención de este principio dentro de la Constitución de Costa Rica dicta según su art. 33 *“Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”*.¹⁰⁷

¹⁰² Este principio reconoce la equiparación de todos los ciudadanos en sus derechos y sus obligaciones.

¹⁰³ Ley 19.823, Art. 16.

¹⁰⁴ Artículo 8.- Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes.

¹⁰⁵ Ley 20.880, Art. 2.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, Art. 19.

¹⁰⁷ Constitución de la República (Costa Rica, Asamblea Nacional Constituyente, 1949).

Por otra parte, en la ley de Panamá si se encuentra textualmente el principio de igualdad que expresa en el artículo 10 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos: *“El servidor público tendrá como regla invariable de sus actos y decisiones, el respetar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y extranjeros residentes en el país, sin distinción de raza, nacimiento, nacionalidad (...)”*¹⁰⁸ y se ampara este principio en el art. 20 de la Constitución de Panamá.

En los países de El Salvador, Uruguay y Panamá se encuentra el principio de transparencia según lo define la ley de ética de El Salvador en su artículo 4 litera f) dice que: *“Actuar de manera accesible para que toda persona natural o jurídica, que tenga interés legítimo, pueda conocer si las actuaciones del servidor público son apegadas a la ley, a la eficiencia, a la eficacia y a la responsabilidad”*.¹⁰⁹ Este principio está ligado al de publicidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad, sustentado con la creación de la ley de acceso a la información pública.

En Uruguay, el principio de transparencia y publicidad se haya en un solo artículo, en el 18 inc. 2, el cual menciona: *“Los actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública pueden ser divulgados libremente, salvo que por su naturaleza deban permanecer reservados o secretos o hayan sido declarados tales por ley o resolución fundada, en todo caso bajo la responsabilidad a que hubiere lugar por derecho”*.¹¹⁰

El artículo 9 del Código de Panamá declara que: *“El servidor público, salvo las limitaciones previstas en la ley, garantizará el acceso a la información*

¹⁰⁸ Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que Laboran en las Entidades del Gobierno Central (Panamá, Asamblea Legislativa de Panamá, 2004).

¹⁰⁹ Ley de ética gubernamental, Art. 4.

¹¹⁰ Ley 17.060, Art. 7.

*gubernamental (...)*¹¹¹ aunque a diferencia de Uruguay no está textualmente principio de publicidad, el artículo que habla sobre transparencia da la pauta para identificar el principio de publicidad dentro del mismo articulado cuando alude que se garantiza el acceso a la información gubernamental amparado este artículo en la ley de acceso a la información según lo dispuesto por el artículo 1 numeral 11, el cual señala que: *“Toda la información que emana de la administración pública es de carácter público (...)*”.¹¹²

En los países de Chile y Costa Rica no se encuentra ninguno de los dos principios en el cuerpo normativo, sin embargo, el principio de veracidad de información en Costa Rica es muy similar al de publicidad según su artículo 6 literal b) el cual tiene su fundamento en la ley de transparencia y acceso a la información pública,¹¹³ en base a los artículos 1, 2 inciso 11 y 13.

En Chile no se encuentra de manera textual, pero si pude identificar en el artículo 3 que esta ley determina las autoridades y funcionarios que deberán declarar sus intereses y su patrimonio en forma pública, en los casos y las condiciones que señala.

Los artículos supra citados dan la pauta para entender que la información del funcionario público será enteramente pública y fácil acceso, amparándose en la ley nº 20.285 sobre acceso a la información pública, según el art. 1: *“La presente ley regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado”*.¹¹⁴

¹¹¹ Código Uniforme de Ética, Art. 9.

¹¹² Ley número 6 (Panamá, Asamblea Legislativa de Panamá, 2002).

¹¹³ Ley 16.198 (Costa Rica, Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2001).

¹¹⁴ Ley 20.888 (Chile, Congreso Nacional de Chile, 2008).

En el principio de transparencia y publicidad se haya el principio de rendición de cuentas, que no se encuentra en todas las normativas de manera explícita como en el Salvador; el principio de la rendición de cuentas, que se entiende como, según artículo 4 literal m), *“Rendir cuentas de la gestión pública a la autoridad competente y al público”*¹¹⁵ este principio está amparado en la Ley de Acceso a la Información Pública en su artículo 4 literal h) *“Quienes desempeñan responsabilidades en el Estado o administran bienes públicos están obligados a rendir cuentas ante el público y autoridad competente, (...)”*. La justicia¹¹⁶ es uno de los principios más ambiguos en la normativa ética, que está entrelazada al principio de legalidad.

El Salvador define en el art. 4 literal e) que justicia es: *“dar a cada quien lo que le corresponde, según derecho y razón”*¹¹⁷ en la constitución salvadoreña menciona la justicia social en su art. 1 inciso 1, a diferencia de Panamá que hace mención a este principio lo hace de manera muy distinta según su art. 5 *“El servidor público debe tener permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones y coadyuvará a la realización plena de los derechos de que goza el ciudadano en sus relaciones con el Estado”*.¹¹⁸

En la normativa salvadoreña la justicia va encaminada a la justicia social, es decir, dar a cada persona lo que le corresponde a su función y en caso de sanción, hacer cumplirla conforme a la ley. En Panamá la dirección es otra, solo va en cumplimiento de la función del servidor público, no es tan amplia, la justicia como la legalidad comparten la idea de actuar de conformidad a lo establecido en ley de mayor jerarquía, la Constitución. En El Salvador y leyes extranjeras comparten la misma idea, ya sea del término de justicia y de

¹¹⁵ Ley de ética gubernamental.

¹¹⁶ Principio moral que lleva a dar a cada uno lo que le corresponde o pertenece.

¹¹⁷ Ley de ética gubernamental.

¹¹⁸ Código Uniforme de Ética, Art. 5.

legalidad el planteamiento y la directriz del actuar del funcionario público es fundamental al apego de la ley y sin importar su procedencia el pensamiento es el mismo.

En Uruguay, el artículo 14 muestra el principio de legalidad y obediencia que dice: *“El funcionario público debe conocer y cumplir la Constitución, las leyes, los decretos y las resoluciones que regulan su actividad funcional así como cumplir las órdenes que le impartan sus superiores jerárquicos en el ámbito de su competencia”*, en El Salvador, el su art. 4 literal h) define el principio de legalidad de forma muy similar que en Uruguay, señala: *“Actuar con apego a la Constitución y a las leyes dentro del marco de sus atribuciones.”*,¹¹⁹ y el principio de obediencia es muy parecido al principio de lealtad en el literal i) del mismo artículo. *“Actuar con fidelidad a los fines del Estado y a los de la institución en que se desempeña”*

En la normativa jurídica de Panamá se encuentra textualmente el principio de obediencia en el artículo 20: *“El servidor público debe dar cumplimiento a las órdenes que le imparta el superior jerárquico competente, en la medida que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos de servicio que se vinculen con las funciones a su cargo (...)”*

Valoración crítica: se puede concluir que en todas las normativas expuestas tanto como en El Salvador, Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá coinciden en la idea que en el actuar del funcionario público siempre busca conductas éticas que vayan encaminadas al beneficio colectivo, ahí entra el principio de la supremacía de interés o conocido como interés público que tiene su raíz del principio de probidad, dentro de éste mismo va enlazado el principio de igualdad, de responsabilidad, de eficacia, eficiencia, transparencia, justicia, es

¹¹⁹ Ley de ética gubernamental, Art. 4.

decir, todos los principios van en conjunto van entrelazados, ningún principio es individual dentro de cada uno existe otros que lo complementa.

Una de las de las mejores enunciaciones y definiciones de los principios se encuentra en la ley N° 8422 La ley contra la corrupción y el enriquecimiento Ilícito en la función pública¹²⁰ correspondiente a Panamá, por ser el código que mejor se expuso en el párrafo anterior, ya que presenta de manera detallada que el principio de probidad es un deber que debe cumplir el funcionario público y todo el artículo está basado en el interés público, el cual da la pauta para desarrollar el siguiente principio.

Es importante destacar que no es necesario desarrollar todos los principios que la ley enuncia, ya que a simple vista los principios son los mismos tanto en la ley nacional como en la extranjera si bien es cierto les conoce con otros nombres los principios básicos que se requieren en un funcionario son los mismos.

3.4 Deberes

En este apartado se comparará los deberes éticos que se encuentra en la Ley de Ética Gubernamental con las demás normativas de Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá.

EL SALVADOR	URUGUAY	CHILE	COSTA RICA	PANAMA
Art. 5 Utilizar los bienes, fondos (...). Denunciar ante el	Art. 21 y siguientes Motivación de la decisión Idoneidad y capacitación	Artículo 4°. (...) obligados a realizar una declaración de intereses y patrimonio, en los	Art. 09 y siguientes Deber de lealtad. De eficiencia Deber de	Art 13 y siguientes Aptitud Capacitación Legalidad Evaluación

¹²⁰ Ley 8422 (Costa Rica, Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2004).

Tribunal de Ética Gubernamental o ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva (...) Excusarse de intervenir o participar en asuntos en los cuales él, su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, tengan algún conflicto de interés.	Buenaadministración financiera.	términos que indica esta ley, (...) Art. 9°. El jefe superior del servicio, o quien haga sus veces, tendrá el deber de verificar que todos los sujetos obligados bajo su dependencia efectúen oportunamente la declaración de intereses y patrimonio y sus respectivas actualizaciones.	responsabilidad Deber de confidencialidad Deber imparcialidad De integridad De conocer y aplicar los reglamentos De objetividad Dignidad y respeto De respetabilidad Armonía laboral De superación De creatividad De transparencia y evitar el conflicto de interés	Veracidad Discreción Declaración jurada Obediencia
---	---------------------------------	---	---	--

En El Salvador, la ley de ética gubernamental en su artículo 5 literalmente expone: toda persona sujeta a esta ley debe cumplir los siguientes deberes éticos: *“Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”*. Este deber va encaminado como forma de prevención para dar el uso correcto de fondos públicos. Y está estrechamente vinculado con el deber de declaración jurada o declaración de interés y patrimonio que se menciona en la legislación de Uruguay, Costa Rica, Chile y Panamá.

En Uruguay se le conoce como deber de buena administración financiera, según el art. 23: *“Todos los funcionarios públicos con funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado o de las personas públicas no estatales deberán ajustarse a las normas de administración financiera aplicables, a los*

objetivos y metas previstos (...)” amparada en los artículos 119 y siguientes del TOCAF.¹²¹

La legislación de Chile menciona en los artículos 4 y 9 inciso uno: “los sujetos señalados se encontrarán obligados a realizar una declaración de intereses y patrimonio, en los términos que indica esta ley, las siguientes personas: el Presidente de la República, los ministros de Estado, los subsecretarios, los intendentes, los gobernadores, los secretarios regionales ministeriales, los jefes superiores de servicio, los embajadores, los ministros consejeros y los cónsules, los alcaldes, concejales y consejeros regionales.

En Costa Rica se encuentran regulados los deberes desde el artículo 8 hasta el artículo 23, entre los cuales en el art. 8 se establece que: “*Los servidores públicos están obligados a acatar los deberes que se indican en los artículos siguientes*” y el artículo 11 menciona el *deber de probidad: la función pública debe ejercerse con prudencia, integridad, honestidad, decencia, seriedad, moralidad, ecuanimidad y rectitud. El servidor público debe de actuar con honradez, tanto en el ejercicio de su cargo como en el uso de los recursos públicos que le son confiados en razón de su función. Debe repudiar toda forma de corrupción*”.

La ley de Panamá regula en el Art. 19 la declaración jurada patrimonial: “*El servidor público, obligado para el conforme el artículo 304 de la Constitución Política de la República y las leyes que lo desarrollen, deberá presentar una declaración jurada sobre su situación patrimonial financiera.*” y Art. 25: “Uso adecuado de los bienes del Estado. El servidor público debe proteger y conservar los bienes del Estado. Debe utilizar los que le fueran asignados

¹²¹ Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado (Uruguay, Poder Ejecutivo, 2012), artículo 559.

para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento (...). A diferencia de El Salvador, no hay un artículo que mencione la declaración jurada, pero si está respaldada en la ley del enriquecimiento ilícito según lo dispuesto por el Art. 5: “*Están obligados a presentar declaración jurada del estado de su patrimonio (...)*”.

Valoración crítica: se puede concluir en este apartado que en todas las normativas expuestas tanto como en El Salvador, Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá, coinciden en que debe haber responsabilidades y sanciones por infracciones al deber de efectuar la declaración jurada de patrimonio de las autoridades y funcionarios de la administración del Estado. Así mismo, que el ejercicio del servidor público se debe fundamentar en los principios de confianza, credibilidad, igualdad, justicia y lealtad.

El servidor público debe actuar en base a los valores de rectitud, honradez, eficiencia, responsabilidad, confidencialidad, integridad, dignidad, respeto y transparencia; procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, debe repudiar toda forma de corrupción. Su finalidad es lograr que con estas disposiciones que todo funcionario público contribuya con la protección y la conservación de todos los bienes que conforman el patrimonio del Estado, estén o no bajo su custodia y, velar por ello. En vista que él es un simple depositario y administrador de los bienes públicos, por lo tanto, está obligado a cuidarlos responsablemente y a entregarlos cuando corresponda.

Los principios son la base que sirven para cumplir con los deberes o al menos es lo que se espera que suceda en cuanto al actuar de un funcionario, es decir, si un funcionario público tiene en sus cimientos inculcados los valores, se da por afirmado que cumplirá con los deberes.

3.5 Prohibiciones

EL SALVADOR	URUGUAY	CHILE	COSTA RICA	PANAMA
Según art. 6: Solicitar o aceptar o por interpósita persona cualquier bien o servicio de valor económico adicional a lo que percibe por el desempeño de sus labores. (...)	Art. 25 Prohibición de contratar, Prohibición de intervenir por razones de parentesco, (...)	Art. 11 a falsedad de información.	Art. 24 y siguientes Sin perjuicio de las prohibiciones que para casos particulares se establezcan en otras leyes, (...) rigen para todos los servidores públicos.	Según art. 34 y siguientes: (...)

Una de las semejanzas que se pueden encontrar dentro de la ley de ética gubernamental con la de Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá, es la clara prohibición de recibir o percibir beneficio por el cargo desempeñado, ya sean estos pecuniarios o beneficios para terceros o ante terceros, que confieran dádivas de índole personal incluyendo la razón del parentesco, estas están expresamente prohibidas. En El Salvador, el artículo 6 literal a) hace mención a *“solicitar o aceptar, directamente o interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores”*. Esta prohibición va orientada al cumplimiento del principio de rendición de cuentas, con el objetivo de combatir el llamado enriquecimiento ilícito.

La legislación de Uruguay señala en el artículo 26 lo siguiente: *“prohíbese a los funcionarios públicos con competencia para gastar e intervenir cuando*

estén ligados con la parte que contrata con el organismo a que pertenecen por razones de parentesco (...)". De manera muy similar se encuentra en El Salvador esta prohibición en su art. 6 literal h) que está prohibido nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su conyugue, conviviente, parientes dentro de cuarto grado de consanguinidad, tomando como fundamento el principio de igualdad y abstención.

A diferencia de El Salvador, en Chile y Uruguay la ley de probidad no hace mención a las prohibiciones textualmente, pero si tiene su fundamento legal para la prohibición de cualquier tipo de beneficio o nombrar o promover a un familiar en la ley número 19.880 procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración de estado en su art. 12 numera 2 con base al *"Principio de abstención. (...) son motivos de abstención los siguientes: Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades"*.

El artículo 7.4 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; artículo III.1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción es una clara prohibición que se encuentra dentro de la ley de Chile, se trata del impedimento de la falsedad documental, en el art. 11: *"Si la persona obligada a efectuar o actualizar la declaración de intereses y patrimonio no la realiza dentro del plazo dispuesto para ello o la efectúa de manera incompleta o inexacta, la Contraloría General de la República de oficio o a petición fundada de cualquier interesado deberá apercibir al infractor para que la realice o rectifique dentro del plazo de diez días conforme a lo establecido en el artículo 46 de la ley N°19.880 (...)"* dentro de este artículo se identifica una prohibición que hace similitud a las de El Salvador y Uruguay.

En Costa Rica se encuentra diversas prohibiciones y su clasificación es más amplia y mejor definida en comparación de la ley de ética gubernamental de El Salvador, por ejemplo, las prohibiciones se clasifican en relación con terceros contratantes, clientes o usuarios de la administración, prohibiciones durante la jornada laboral, prohibición en el uso de los bienes, los materiales y el mobiliario de la oficina pública. En El Salvador no existe una clasificación literal. En Panamá, el art. 34 menciona *“El servidor público no debe, directa o indirectamente, otorgar, solicitar o aceptar regalos, beneficios”* (...) en la normativa costarricense se encuentra expresado en su artículo 25 que dice: *“Usar el poder oficial derivado del cargo o la influencia que surja de este, para conferir o procurar servicios especiales, nombramientos o cualquier otro beneficio personal”*.

Las semejanzas que se encuentran en El Salvador como en los países que son sujetos de comparación, son la excepción a la regla de prohibición a razón de beneficios que se encuentran contempladas para unos funcionarios públicos, es decir, si a un funcionario público se le remunera o se le ofrece un beneficio por el cargo que está desempeñando será dentro de los parámetros que la ley determine, por ejemplo, el código de ética gubernamental expone en el Art. 9 literal a) *“los reconocimientos otorgados por gobiernos extranjeros en las condiciones reguladas por la ley otro ejemplo es el literal b) los reconocimientos, premios o distinciones en razón a trabajos culturales”* Al igual que en el código uniforme de la función pública según el Art. 37 literal a) Los reconocimientos protocolares recibidos de gobiernos, los organismos internacionales o las entidades sin fines de lucro, en las condiciones en las que la ley.

En la ley de ética gubernamental las prohibiciones van a encaminadas a dos tipos, los aplicables para los funcionarios públicos activos, es decir, los que

cumplan con su período de realización del cargo y los funcionarios que ya cesaron su gestión, los llamados ex funcionarios, mientras que en normativas extranjeras no se encuentra esta diferencia, solo se toman en cuenta a los funcionarios en la realización de su cargo. A excepción de Costa Rica, solo hace mención al ex funcionario en el artículo el 29, el cual menciona que: *“Los reconocimientos protocolares recibidos de gobiernos, los organismos internacionales o entidades sin fines de lucro, en las condiciones en las que la ley o la costumbre oficial admitan esos beneficios”*.

Otro de los beneficios que es la excepción a la regla de prohibición, según el artículo 9 literal c) de la ley de ética gubernamental son los gastos, viajes y estadías por parte de otros gobiernos, instituciones académicas. De la misma forma, en Panamá se encuentra regulada en el art. 37 literal b) los gastos de viaje y estadía recibidos de gobiernos, instituciones de enseñanzas o entidades sin fines de lucro, para dictar o participar en conferencias, cursos o actividades académico-culturales.

Por el contrario, Chile no hace distinción a una excepción para los beneficios que se le ofrecen a un funcionario, pero si hace una aclaración por cómo serán repartidos y controlados los patrocinios del servidor en su artículo 41: *“Los gastos incurridos por el mandatario en el desempeño de su cargo le serán abonados con cargo a los recursos que administra a medida que éstos se vayan devengando, y siempre de conformidad a las normas que se fijen”*.

Otra de las diferencias que se encuentra en El Salvador, en comparación con las demás normativas, es la distinción de los servidores públicos y los ex funcionarios públicos. Esa idea la comparte únicamente con la normativa de Costa Rica en un párrafo explicado.

En la legislación extranjera y en la de El Salvador hay una mínima diferencia de las denominadas prohibiciones, a simple vista resalta el hecho que las proscipciones aun con desiguales nombres son muy similares, ya que el asunto es que las conductas éticas son de carácter universal y por ello las prohibiciones también lo son.

3.6 Sanciones

En la última clasificación se encuentran las sanciones que son objetos de comparación de la normativa jurídica salvadoreña con la de los países de Latinoamérica.

EL SALVADOR	URUGUAY	CHILE	COSTA RICA	PANAMA
Art. 42 una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o de las violaciones previstas en esta ley (...)	Art. 38 El incumplimiento de los deberes explicitados en este decreto y la violación de las prohibiciones contenidas en él constituirán faltas disciplinarias, responsabilidad civil y/o penal prevista por la Constitución y por las leyes	Art. 11 y 12 Corresponde a las autoridades de la Institución estatal (...)	Art. 34 Todo (...) denunciar las ilegalidades, infracciones, irregularidades e incorrecciones que considere que han sido cometidas por las autoridades y los servidores públicos en el desempeño de las funciones (...)	Art. 44 El servidor público que incurra en la violación de las disposiciones (...), en atención a la gravedad de la falta cometida, será sancionada administrativamente con amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión del cargo o destitución.

En la ley de ética gubernamental en el art. 42 expone: *“una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones*

éticas previstas en esta ley, el tribunal sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otro a que se diere lugar impondrá una multa” se puede decir que esta sanción es una de las más grave las demás se pueden clasificar como leves, aunque la ley no hace esa distinción.

Los países de Uruguay y en Panamá comparten como sanción grave la multa en el artículo 45, en caso de violaciones al presente Código Uniforme de Ética los responsables de cada entidad, de oficio o a requerimiento de parte interesada, deben instruir el procedimiento administrativo correspondiente, de conformidad con disposiciones contenidas, sin perjuicio de responsabilidades civiles y penales derivadas de la infracción. En caso de determinarse la existencia de un hecho punible en contra la administración pública, el responsable de la entidad deberá poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente. Este cuando incurran en una sanción grave.

Una de las sanciones que imponen todas las normas de ética gubernamental y extranjera son las multas regulada en el artículo 43 y siguientes de la ley de ética gubernamental donde marca los parámetros de cómo será la forma de imponer una multa en la falta de una infracción. A forma de ejemplificar las sanciones se expone un caso de El Salvador en el que se impuso una sanción aplicando la Ley de Ética Gubernamental. En el año 2016 se dio el caso del alcalde del municipio Colón, señor Guillermo González Hueso, quien hizo uso público en un periódico la reelección de su candidatura quien aprovechó la ocasión de las fiestas patronales del cantón Lourdes, del municipio de Colón, para fines de propaganda partidaria.

El señor alcalde González Hueso estaba obligado a velar por la utilización eficiente de los recursos municipales que, por disposición del consejo, fueron destinados entre otros asuntos para la publicación de la campaña del señor

Guillermo González Hueso, el alcalde aprobó el uso de recursos municipales para una publicación político partidista, cuyo recurso está destinado para anunciar las fiestas patronales del cantón Lourdes.

Según la resolución del tribunal, la infracción cometida es a la ética, después de comprobado en las investigaciones, se concluyó que la utilización de recursos estatales para promover a un partido político, en malogro del interés general que la Administración Municipal debe ser sancionada. A pesar de que el concejal reintegró la cantidad de dólares sustraída de manera ilegal y así atenuó el daño causado a la administración pública, la infracción a la prohibición ética regulada en el art. 8 letra “k”, no desapareció, pues ya había sido consumada según la ley.

El alcalde fue sancionado con multa de \$251.70.¹²² A este funcionario se le aplicó el art. 42 por el acto de la infracción, según sentencia del tribunal de ética gubernamental en este caso en específico el acto antiético cometido por parte del funcionario que, si bien es cierto fue sancionado aunque el dinero sustraído fue reintegrado y que por ello ya no había problema no es del todo cierto, es decir, la sanción se aplicó pero la acción de hacer propaganda y que la falta de ética del señor alcalde no deshizo la mala acción, el hecho de aprovechar la oportunidad de hacer propaganda cuando es claramente prohibido, no evitó que el señor Guillermo González Hueso obrara mal.

El anterior caso es un claro ejemplo por el cual se cuestionan las leyes que la falta de ética es evidente, con las sanciones impuestas en ciertos casos con la reintegración del dinero que se sustrae no es la solución a la problemática principal.

¹²² Resolución Definitiva, Referencia: 3-O-15 (El Salvador, Tribunal de Ética Gubernamental, 2017).

Las normas son fundamentales para limitar la actuación de los funcionarios públicos y que por esa razón al violar una prohibición se aplica una sanción en los países que fueron objeto de comparación las normas de Panamá son las más idóneas para la forma de regular la actuación de la función pública, seguidamente el código de Costa Rica es una ley que expone en su cuerpo normativo las sanciones aplicables para la intervención pública tal como lo menciona en el artículo 24 del Código de Ética del Funcionario Público Costarricense.

De manera parcial, las sanciones de El Salvador en comparación con las extranjeras son menos coercitivas, son menos graves y no se cumplen a totalidad, una de las hipótesis que surgen es que las leyes no se cumplen por existir el llamado “compradismo” y hace que los actos de impunidad en El Salvador se aumenten, a diferencia de las sanciones extranjeras crean campañas que disminuyan esas conductas, como es el caso de Chile y Panamá que cada año crean campañas que dictan “cero clientelismo” para hacer cumplir sus leyes.

3.7 Autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las normas éticas en El Salvador Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá

En razón que la autoridad es quien vela por el cumplimiento de las normas, son diferentes órganos o autoridades conforme a cada país en El Salvador la entidad encargada es el Tribunal de Ética Gubernamental de dicho país, en Chile es la Contraloría General de la República. En Uruguay se encuentra a la junta de transparencia ética. Las sanciones van encaminadas en velar por el cumplimiento de las normas establecidas en cada cuerpo normativo que tienen asidero según su infracción ya sea en una sanción administrativa, civil o penal.

Las normas jurídicas de El Salvador, Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá comparten la normativa que ante una responsabilidad penal será aplicable lo dispuesto en el código penal, por ejemplo, el código de ética gubernamental cuando se incurra en el delito de enriquecimiento ilícito será aplicable art. 333 del código penal y de la misma manera se encuentra en Chile, el artículo 11 inciso final señala: *“Lo dispuesto en este artículo no obsta a la eventual responsabilidad penal que correspondiere conforme al Art. 210 del Código Penal”*.

Los casos expuestos por el Tribunal de Ética Gubernamental en El Salvador, que pasan de ser responsabilidad civil a responsabilidad penal son cada vez más conocidos, los casos de corrupción e enriquecimiento ilícito el número de casos públicamente no son de dominio público a excepción de los casos conocidos por los medios públicos. Por ejemplo, los casos dados a conocer por la Fiscalía General de la República son más de 25, entre ellos están los más conocidos Leonel Flores Sosa, el del ex presidente Elías Antonio Saca y Mauricio Funes.

CAPITULO IV

**FACTORES QUE INCIDEN EN LA CORRUPCION Y EL
ENRIQUECIMIENTO ILICITO E INSTITUCIONES Y ENTES AUXILIARES
PARA EL COMBATE DE LA CORRUPCION**

El propósito del presente capítulo es dar a conocer las causas que inciden a los funcionarios a cometer actos de corrupción e enriquecimiento ilícito y además, conocer las instituciones encargadas al combate de la corrupción, exponiendo cada una de las deficiencias que la Ley de Ética Gubernamental posee, además se propone una Ley de Formación de Funcionarios de la Administración Pública, con el objeto de ayudar a disminuir los índices de corrupción y enriquecimiento ilícito. Las causas que originan la corrupción no deben confundirse con los factores que propician su arraigo y desarrollo; si bien es cierto en un sentido figurado ambas palabras son sinónimas una de la otra en un sentido más estricto la primera le da comienzo a la problemática y la segunda indica su crecimiento y estancamiento en los sistemas y las sociedades.

4. Causas que fomentan la corrupción

Las causas actuales que favorecen la corrupción pública son, entre otras, las siguientes: a) la anomia o falta de valores; b) la mayor fragmentación y diversidad de intereses sociales; c) el individualismo y el egoísmo; d) el consumismo; e) la falta de control y de transparencia la principal causa y; f) la falta de ética.¹²³

¹²³ Stephen Morris, *Corrupción y Política en el México Contemporáneo* (Siglo XXI editores, México: 1992), 65.

La ausencia de controles internos y la violación de los pocos existentes, contribuyen a la creación de beneficios personales o grupales; por ejemplo, a pesar que existe una resolución que proscribe ocupar más de un puesto remunerado en el sector público, salvo excepciones legales, algunos se crean las formas para acceder a los fondos públicos por diferentes vías como ayudas, contrataciones, entre otros.

La debilidad de los organismos de control financiero son los principales problemas que fomentan las conductas antiéticas y la falta de solidez de sistemas de aplicación de la ley que previenen y sancionan la corrupción administrativa en diferentes niveles son una problemática preexistente que se vuelve un círculo vicioso.

La falta de información y la falta de rendición de cuentas de los funcionarios es la causa más problemática que un funcionario libremente puede ocasionar y la poca participación de la ciudadanía en el seguimiento a las acciones gubernamentales no abonan. La degradación moral y la ausencia de ética en el ejercicio de las funciones públicas, ya que el interés fundamental para acceder a las posiciones públicas corresponde al interés por engrosar el patrimonio personal y omitir los deberes son otra causa.

La impunidad prevaleciente ante los actos de corrupción denunciados, son un claro mensaje a la población de que la trasgresión de las normas no conlleva penalidad.¹²⁴

La falta de desempeño moralista en la administración pública también está asociada a diferentes factores como: A) el abuso de poder, que se expresa

¹²⁴ Fernando Gonzálbo Escalante: "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico". *Revista Foro Internacional*, n. 30 (1989): 334.

mediante el uso de oportunidades desde posiciones públicas o privadas, para obtener beneficios grupales o personales. B) la carencia y/o debilidades de los procedimientos y los mecanismos institucionales, que garanticen la transparencia en el ejercicio de las funciones. C) la debilidad en los marcos legales que tipifican y sancionan la corrupción administrativa pública. D) el reforzamiento de las actitudes individualistas y el consumismo, sustituyendo los valores éticos, como la solidaridad, honestidad y responsabilidad. E) la impunidad en que se encuentran los actos de corrupción, sobre todo en la administración pública.¹²⁵ Como se observa, la corrupción se expresa de múltiples maneras, siendo algunas de sus expresiones más visibles el tráfico de influencia y la obtención de ganancias personales.

Luego de mencionar los rasgos generales de diversos factores y elementos que menoscaban el desempeño ético en la función pública, se trata más específicamente los diferentes factores que favorecen el desarrollo de la corrupción:

El poder: la posición de los funcionarios públicos respecto al resto de la población, incluyendo los sectores privados, es de poder. En el entendido al que se ha hecho referencia no sólo a la radicación (arraigo y establecimiento) del fenómeno, sino también a su avance y expansión en la administración pública por distintos medios tan variados e ingeniosos como los que la practican. Discrecionalidad que poseen de acuerdo a su rango no deja de ser una tentación por abusar de dicha posición privilegiada a modo de obtener beneficios de cualquier tipo.

¹²⁵ La noción aristotélica de causa es más amplia de lo que se entiende actualmente; para este filósofo causa es todo principio del ser, aquello de lo que de algún modo depende la existencia de un ente; todo factor al que nos tenemos que referir para explicar un proceso cualquiera. En ese sentido la causa formal está referida a aquello que un objeto es y la causa material es aquello de lo que está hecho algo.

La ostentación de una posición de poder no es sólo la causa de la corrupción sino también un factor que contribuye a su arraigo en los sistemas debido a su influencia sobre la naturaleza humana que provoca que quien tiene poder, desee más, impulsándole a valerse de los medios necesarios sea coerción, manipulación, influencia para intentar perpetuarse en el poder y no dejar de recibir los beneficios que del mismo pueda extraer. De modo que el poder en sí no es el problema, sino la avaricia por tener más y el abuso del mismo.

La burocracia: entendida como la estructura organizativa caracterizada por procedimientos explícitos y regularizados, división de responsabilidades y especialización del trabajo, jerarquía y las relaciones impersonales, o como la influencia excesiva de las administraciones, es un factor determinante por dos razones: 1) la excesiva centralización de funciones y toma de decisiones por parte del Estado, no permite que la gestión pública sea ágil y eficiente. Es decir, mientras más largos y tediosos sean los trámites y procedimientos que lleva a cabo la administración pública a solicitud del particular, más deseoso estará éste de procurarse la rapidez de los mismos; 2) cuando se elige un funcionario público por un criterio distinto al del mérito y más aún, cuando se sustituye un servidor público que está por merito, por uno que sólo cuenta con “cuello”,¹²⁶ se vulneran los principios de las burocracias estructuradas.

La burocracia constituye un factor de desarrollo debido a su mal uso y aplicación que en lugar libertad que poseen los servidores públicos en la toma de decisiones por razón de su cargo y en el ejercicio de sus funciones; atendiendo al principio de legalidad. La expresión popular que manifiesta favoritismo por alguna persona. De funcionar como medio de control de las actuaciones administrativas, más bien obstruye el acceso de los particulares a los servicios públicos creándole procedimientos engorrosos y de difícil

¹²⁶ Expresión popular que enuncia favoritismo por alguna persona.

seguimiento, además de generar inseguridad en la capacidad de respuesta de los servidores públicos.¹²⁷

El escepticismo de los usuarios que desemboca en la falta de grupos de presión, tiene además como motivo que las instituciones encargadas de recibir denuncias en muchas ocasiones no cuentan con un personal que facilite el trámite. El burócrata, a menudo se pone “mal encarado” o de “mal humor” y antepone toda clase de obstáculos hasta colocar al denunciante en calidad de sospechoso. De pronto el denunciante se halla en una atmósfera hostil, inmersa en un sinfín de procedimientos y de pérdida de tiempo que opta por salir huyendo, antes de ser él quien termine siendo el indiciado.

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

La cultura de prevención ahorraría muchos esfuerzos, tiempo y recursos en el combate de la corrupción.

¹²⁷ Libertad que poseen los servidores públicos en la toma de decisiones por razón de su cargo y en el ejercicio de sus funciones; atendiendo al principio de legalidad.

El conflicto de intereses: basta decir que la escasa ética en el desempeño de los servidores públicos, se pone de manifiesto cuando ante una situación determinada, sin dudar anteponen su interés privado o el de otro u otros al interés público.

La búsqueda de eficiencia en un sistema económico corrupto pero eficiente, los servicios públicos se otorgan a aquellos postores que estén dispuestos a pagar más, pero la autora afirma que las investigaciones contemporáneas demuestran que los pagos vinculados a la corrupción casi nunca promueven la eficiencia y en general, los sistemas ilegales de precios sobornos tienden a socavar otras metas públicas de igual importancia que el desarrollo de los mercados.¹²⁸ Los sobornos inducen a los funcionarios a generar condiciones artificiales de escasez, lentitud y de trámites innecesarios para presionar su pago, por lo que la búsqueda de la eficiencia a través de medios corruptos, en lugar de mejorar el sistema lo perjudica, generando costos excesivos que benefician a pocos y afectan negativamente a la colectividad.¹²⁹

4.1 Instituciones y entes auxiliares para el combate del enriquecimiento ilícito

4.1.1. Tribunal de Ética Gubernamental

El Tribunal de Ética Gubernamental fue instaurado mediante la Ley de Ética Gubernamental, es una entidad de derecho público con personería jurídica y autonomía en lo administrativo, lo técnico y lo económico, instituido con el fin denormar y promover el desempeño ético en la función pública, salvaguardar

¹²⁸ José Humberto Velásquez, *La Cultura del Diablo*, 4ª ed. (Editorial Universitaria, El Salvador: 2000), 15.

¹²⁹ Susan Rose Ackerman, *La Ética en los Servidores Públicos* (Editorial Robles, Madrid: 1990), 39.

el patrimonio del Estado y prevenir, detectar y sancionar prácticas corruptas de los servidores públicos. Mediante dicha normativa se creó al Tribunal de Ética Gubernamental como una estructura administrativa y posteriormente, en virtud de reforma, como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica y autonomía en lo técnico, lo económico y lo administrativo, siendo la institución rectora de la ética pública y estando integrada, además, por las Comisiones de Ética Gubernamental de todas las instituciones públicas.

De acuerdo a lo establecido por el art. 10 de la Ley de Ética Gubernamental, el Tribunal es un cuerpo colegiado integrado por cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes, siendo el presidente elegido por la Asamblea Legislativa; un miembro designado por el Presidente de la República; un miembro electo por la Corte Suprema de Justicia, un miembro designado por el Presidente de la Corte de Cuentas de la República y un miembro electo por los titulares del Ministerio Público.

4.1.2 Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia

La Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción fue creada con el objeto de fomentar la probidad, la transparencia y la auditoría ciudadana, a través del acceso ciudadano a información pública y la responsabilidad jurídica.

A través de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción se procura establecer es el cumplimiento a la edificación de un sistema de transparencia e instauración de un sistema de integridad para robustecer la cultura de la honestidad, servicio, probidad, responsabilidad y ética pública, incorporando la protección del derecho ciudadano del acceso a la información pública y la obligación de las instituciones públicas a la rendición de cuentas.

La Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción conserva las siguientes atribuciones: a) está para apoyar al secretario para asuntos estratégicos en la implementación y sistematización de la transparencia como eje fundamental de la actuación de la administración pública; b) busca edificar el sistema de transparencia nacional; c) formular los lineamientos, estrategias y acciones para la transparencia de la gestión del gobierno; d) se encarga de fomentar y dar seguimiento a la contraloría de la actuación de la administración pública; e) fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, promoviendo el acceso a la información pública; f) debe garantizar la transparencia a través de la coordinación y el seguimiento de las instancias auditoras en las instituciones del gobierno central; g) promover la ética como eje transversal en todas las instituciones del Estado; h) instalar ventanillas de entrega de información pública y abrir oficinas de quejas y denuncias con garantías y mecanismos de protección a los denunciantes e indagación de indicios suficientes para efectos probatorios; i) promover la aprobación de la ley de libre acceso a la información pública.

4.1.3 Corte de Cuentas de la República.

En la Constitución política emitida el 20 de enero de 1939, mediante decreto 158, publicado en el Diario Oficial No. 15 Tomo 126, se establece la creación de la Corte de Cuentas de la República. En dicha norma se crearon una serie de atribuciones entre las cuales están: llevar a cabo la fiscalización técnico legal de la gestión hacendaria, ser un organismo colegiado con facultades jurisdiccionales, independiente del Poder Ejecutivo.

Además, en el Título XII artículo 158 inciso uno, que se refería a la hacienda pública establecía: “La fiscalización técnico legal de la gestión de la Hacienda Pública en general y la ejecución del presupuesto en particular estará a cargo

de un organismo independiente del Poder Ejecutivo, el cual se denominará Corte de Cuentas de la República.” En esta disposición legal se detallan cada uno de los aspectos que se enmarcaban dentro de la función fiscalizadora, como lo son el de inspeccionar y vigilar la recaudación, custodia, compromiso y erogación de dineros públicos, teniendo a la vez la tarea de autorizar toda salida del tesoro público, ya sea de forma directa como indirecta, también debía inspeccionar las cuentas de los funcionarios que tuvieran a su cargo el manejo de los fondos públicos y en caso de encontrárseles responsables del aprovechamiento de los capitales estatales, fallar sobre los mismos.

La fiscalización que ejercería dicho organismo comprendía a cada uno de los establecimientos públicos de las entidades oficiales, las autónomas y las corporaciones de derecho público. Dichas instituciones comprendían sus principales atribuciones en cuanto a la función de fiscalizar y controlar ya que dentro de las últimas funciones atribuidas contempladas en el artículo 158, comprendían el aspecto organizativo de la corte, como el de preparar y ejecutar su propio presupuesto, decretar sus propios reglamentos que fueren indispensables para dar comienzo al cumplimiento de sus atribuciones y finalmente debía nombrar a sus empleados.¹³⁰

4.1.4 Fiscalía General de la República

La Fiscalía General de la República es la encargada de llevar al terreno de lo penal todas las investigaciones por enriquecimiento ilícito de funcionarios y funcionarios públicos, ya sea que provengan de la Corte de Cuentas o de la Corte Suprema de Justicia a través de la sección de probidad. Además, la

¹³⁰ La Corte de Cuentas de la República, “Cincuenta Aniversario, conmemoración de sus cincuenta años controlando la Hacienda Pública 1940-1990” (San Salvador, El Salvador: 1990), 9.

fiscalía tiene una participación activa en los juicios civiles por enriquecimiento ilícito que se llevan ante los tribunales competentes, ya que está facultada para iniciar demandas civiles en contra de funcionarias y funcionarios por enriquecimiento ilícito y, en esa calidad de parte de mandante, la fiscalía también puede apelar el fallo que se dicte en sede judicial.

Es innegable que la fiscalía ha mostrado avances importantes en la lucha contra la corrupción, sin embargo, no parece claro que fuera de una decena de casos en los que la evidencia generada por otras instituciones le ha permitido llevar a término ciertas investigaciones la fiscalía, por sí misma, tenga las capacidades de detectar, investigar y judicializar casos complejos de corrupción. Nuevamente, en un país en el que prevalece una impunidad generalizada por delitos comunes, por delitos del conflicto armado y por todo tipo de delitos relacionados con la delincuencia organizada, la fiscalía tiene un reto monumental en términos de probarle a la ciudadanía que tiene la voluntad y la capacidad de enfrentarse a un reto de este tamaño.

Hasta el momento, los casos resueltos muestran que el trabajo de la fiscalía se ha erigido sobre la labor de investigación que realizan otras instituciones involucradas en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, no debe perderse de vista que la FGR puede actuar de forma autónoma a la Corte de Cuentas, Tribunal de Ética o la Sección de Probidad. Es decir, es su facultad y deber, iniciar investigaciones por desvíos de recursos públicos e incluso tiene la potestad de solicitar información a todos los entes públicos o privados que tengan la obligación de proporcionarla.

En ese sentido, lo que hasta ahora no resulta claro principalmente porque no existe información pública al respecto es cuántos casos resueltos en materia de corrupción fueron iniciados originalmente por la FGR, ni siquiera cuántos

requerimientos se han girado desde la institución para procurar información sobre los casos que se encuentran bajo investigación.

Por otra parte, aunque la fiscalía ha impulsado una importante reforma a su ley orgánica, para dotar de autonomía operativa y funcional a la Unidad de Inteligencia Financiera, dicha reforma fue vetada por el Presidente de la República, lo que ha generado la suspensión de El Salvador del Grupo Egmont, limitando su acceso a información sobre operaciones financieras en otros países. Finalmente, resulta revelador que el Fiscal General presente sus planes de política de persecución penal, al final de su gestión, cuando ya no tendrá la capacidad de ejecutarlos, en lugar de hacerlo al inicio de la misma.

4.2 Deficiencias de la Ley de Ética Gubernamental

Es importante destacar que las instituciones actualmente creadas a efecto de combatir la corrupción y en cuanto a darle validez al ordenamiento jurídico en materia de ética pública, carecen de eficacia en lo que respecta al objeto de la ley, esto debido a que cada institución no está legalmente dotada de las herramientas jurídicas para el combate de la corrupción. Como por ejemplo la ley de ética gubernamental¹³¹ contiene muchas deficiencias tales como:

a) Si un funcionario es sancionado por el Tribunal de Ética Gubernamental, perfectamente puede optar a un cargo público, pues el capítulo 7 de dicha ley que se denomina “sanciones” solamente regula la multa y el registro de sancionados; en otras palabras, si un funcionario público ha sido sancionado ejerciendo su cargo perfectamente puede continuar desempeñándose en la

¹³¹ Se utiliza la Ley de Ética Gubernamental por ser la norma con mayor relevancia para regir la conducta ética de los funcionarios públicos.

administración pública, es decir, no existe la figura de la inhabilitación ni la suspensión de por vida a optar cargos públicos.

b) La multa máxima que puede imponerse a un funcionario público es de cuarenta salarios mínimos urbanos para el sector comercio, es decir, un aproximado de \$12,000.00 dólares, sin embargo ¿Qué sucede en aquellos casos en el que el funcionario público recibe un beneficio mucho mayor a lo que estipula la ley? Lo conducente sería que el funcionario público restituya el dinero que se compruebe ha recibido directa o indirectamente de manera ilegal independientemente del procedimiento que se accione en otra materia del derecho.

c) El Tribunal de Ética Gubernamental durante el proceso sancionador, debe regirse taxativamente por el principio de tipicidad, el cual consiste en que solamente se pueda imponer una sanción, cuando la conducta esté prohibida por la ley, siendo que el artículo 6 de la Ley de Ética Gubernamental poseen un catálogo muy reducido que evidentemente excluye muchas conductas anti éticas de los funcionarios públicos.

d) Es importante destacar que aun existiendo un procedimiento oficioso (art. 30) no se verifica la figura de la denuncia anónima a que dicha ley establece como requisito formal la identidad del informante (art. 32) consecuentemente, es necesario que la legislación contemple formas de incentivar la denuncia anónima.¹³²

e) Debe considerarse que el plazo otorgado para la prescripción que la Ley de Ética Gubernamental (art. 49) es muy corto en consecuencia, lo pertinente

¹³² “En ese sentido es difícil para un empleado denunciar a un jefe pues eso generaría inseguridad para los testigos del cometimiento de los actos antiéticos por parte de los funcionarios ocasionando problema al empleado o persona denunciante”.

es que se tome el plazo de al menos de 10 años contados a partir de la comisión de la conducta anti ética u omisión que conlleve a ello, ya que es el mismo plazo que posee de prescripción el enriquecimiento ilícito.

4.3 Importancia de la formación en valores y ética de los funcionarios públicos

La formación de los servidores públicos en materia de valores y ética es importante, porque la falta de ética en una persona y deficiencia de valores morales influye al momento de actuar en determinada situación. La formación ética en un funcionario, desde el primer punto de vista, el funcionario en la jerarquía burocrática ocupa un alto cargo, es la cabeza de otros servidores públicos, es importante y fundamental que un funcionario sirva de ejemplo para otros servidores en obrar de buena fe, en base a los valores morales.

Es necesario un código o ley de conducta, pues la razón es que sin normas impuestas no hay limitaciones para un funcionario, pero, si existe un código o norma que ayude a la formación y que se actúe con base en las normas ya establecidas, surge la completa confianza. Se conocen diferentes tipos de códigos, leyes, que se deben seguir para que un funcionario cumpla con su obligación según la ley, la gran importancia de la formación de los servidores públicos en materia de ética pública, surge porque la ética, es una necesidad y se requiere tener pleno control del actuar del funcionario para con el Estado y los administrados para una mejor función pública.

La importancia esencial de la formación de los servidores públicos en valores y ética pública, son diversos autores los que han defendido el tema de la ética y proponen formas mejorar el comportamiento y los beneficios de éste. Es necesario un giro deontológico de la formación de los trabajadores del

sector público, que es definido como una tendencia educativa consistente en prestar atención, no solo a la formación en competencias profesionales, sino también a aquellas competencias más relacionadas con el comportamiento de los empleados públicos que sirvan para garantizar los hábitos de acción honesta al servicio de los ciudadanos.

En Europa existe un manual para lograr una mejor formación en servidores públicos llamado el “Libro Blanco de la Gobernanza Europea”, en el que concluye que: *“la formación de los servidores públicos es fundamental y que conseguir una buena conducta precisa de ejercicio y esfuerzo”*.¹³³

El libro blanco de la gobernanza europea expresa que una forma de mejorar la formación en servidores públicos es que se cree una comisión con la cual inicie una profunda reforma de la gobernanza y propone cuatro grandes cambios: *“1) implicar más a los ciudadanos, 2) definir políticas y legislaciones más eficaces, 3) comprometerse en el debate sobre la gobernanza mundial y, finalmente, 4) centrar las políticas y las instituciones en objetivos claros”*.¹³⁴

Las propuestas de este libro blanco de la gobernanza europea no implican necesariamente la aprobación de nuevas normas en el país que se quiera implementar, es más bien una idea que necesita de voluntad política, que exige el compromiso del conjunto de instituciones y los Estados miembros.¹³⁵ Este es solo uno de los ejemplos de los cuales se puede poner en práctica y tomar como base para tener en cuenta la formación y práctica de la ética en los servidores públicos sin necesidad de cambiar las normas establecidas en El Salvador, es más bien para mejorarlas.

¹³³ Comisión de las Comunidades Europeas CCE, “La gobernanza europea. Un libro blanco”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 6 (2004): 255.

¹³⁴ *Ibíd.* 257.

¹³⁵ *Ibíd.*

La importancia de la formación en los servidores públicos en materia de ética es un aspecto importante en la formación, es el modo de proporcionarla a los funcionarios públicos. La formación debe proporcionarse de manera continua y permanente debe transmitir la idea de que la función pública debe estar al servicio del sector público se debe realizar con perfección, sobre todo porque se trata de labores realizadas en beneficio de todos.

Para adquirir un comportamiento ético, la formación debe hacerse de una manera práctica y teórica, es decir, hace falta utilizar la concientización para que se motive al servidor público a actuar de manera correcta. Ya que la responsabilidad ética debe fomentarse, la ética, depende en gran parte de la responsabilidad del individuo. Las instituciones deben ser las responsables de inculcar los valores a los servidores públicos.¹³⁶

Diversas instituciones han realizado estudios acerca de la problemática de la ética. un estudio realizado por la Universidad de los Andes de Chile concluye que *“la honestidad es un valor muy importante, de carácter nuclear, que debe fomentarse entre los funcionarios públicos”*.¹³⁷ El señalado estudio se basaba en una investigación empírica realizada por los administradores públicos de la Organización de Transparencia Internacional, la cual es una organización no gubernamental que se dedica, entre otras actividades, a realizar estudios periódicos acerca de la percepción de la corrupción a nivel mundial.

La apreciación acerca de la corrupción se expresa en una escala de 0 a 100. Una puntuación por debajo de 50 indica un problema de corrupción grave.

¹³⁶ Oscar Diego Bautista, “La Ética y la Corrupción en la Política y la Administración Pública” (Tesis Magisterial, Universidad Internacional de Andalucía, 2004), 45-47.

¹³⁷ Carlos Murillo Pénate. “Puedes permitirte la honestidad. Un análisis comparativo de ethos y ética en el gobierno local, la administración y sociedad” (Tesis doctoral de la Universidad de los Andes de Chile, 2002), 309.

La percepción de la corrupción en el año 2017 muestra una fuerte presencia de este fenómeno en más de dos tercios de los países de América Latina. El análisis de resultados efectuado por Transparency International advierte que los ataques contra las ONG y los medios de comunicación están asociados con mayores niveles de corrupción. Es un ejemplo del fenómeno social.

Un factor divulgado por Transparency International, a pesar de los esfuerzos para combatir la corrupción en el mundo, la mayoría de los países están avanzando con demasiada lentitud incluyendo a El Salvador. Aunque detener la corrupción lleva tiempo, en los últimos seis años numerosos países han conseguido progresos muy mínimos o nulos. Un análisis más detenido de los resultados del índice concluye que los países donde son más frágiles las garantías para la prensa y las organizaciones no gubernamentales (ONG) en general presentan también los peores índices de corrupción.

La organización Transparency International clasifica 180 países y territorios según las percepciones de los expertos y empresarios sobre el nivel de corrupción en el sector público, emplea una escala de cero a cien, en la cual cero equivalen a muy corrupto y 100 a muy transparente. Este año, el índice concluyó que más de dos tercios de los países obtienen una puntuación inferior a 50 y que la puntuación media es de 43.¹³⁸ En este estudio realizado por dicha organización anualmente cada año es más grande la corrupción en los países que no tienen códigos, conductas o normas éticas permanentes.

En los últimos seis años, diferentes países mejoraron de manera significativa su puntuación, incluidos Costa de Marfil, Senegal y el Reino Unido, mientras

¹³⁸ Transparencia Internacional, “El índice de la percepción de la corrupción en el año 2017”, Secretaría de Transparencia Internacional, acceso el día 23 de junio del año 2019, https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf

que otros descendieron de posición, como Siria, Yemen y Australia y países de Centro América incluido El Salvador. En el año 2017, Nueva Zelandia y Dinamarca ocuparon las primeras posiciones, con puntuaciones de 89 y 88 respectivamente. En cambio, Siria, Sudán del Sur y Somalia se ubicaron en los puestos más bajos, con puntuaciones de 14, 12 y 9 respectivamente.

El territorio con mejor desempeño es Europa Occidental, con una puntuación media de 66. Las regiones peor posicionadas son África Subsahariana (puntuación promedio de 32) Europa del Este y Asia Central (puntuación promedio de 34). El Salvador consiguió 43, posicionándolo como un país corrupto.¹³⁹ El resultado del índice realizado por Transparency International profundizó además en la relación entre los niveles de la corrupción, la protección de las libertades periodísticas y la participación de la sociedad civil en general.

En el año 2018 Transparency Internacional publicó su ranking de los países más corruptos según la percepción de los ciudadanos. Se trata de una lista en la que aparecen un total de 188 países ordenados de menos a más corruptos. El Salvador en el 2018 obtuvo un puntaje de 40, tres puntos abajo que en el año 2017. Transparency Internacional en el ranking del año 2018 vuelve a demostrar que se están logrando pocos avances respecto a la erradicación de la corrupción. Más de dos tercios de los países que aparecen en la lista tienen puntuaciones inferiores a los 50 puntos y eso hace que la media general sea de 43 puntos.¹⁴⁰

¹³⁹ Internacional, “El índice de la percepción”.

¹⁴⁰ Javier Garriga, “El ranking de los países más corruptos del mundo demuestra que vamos a peor”, la vanguardia, 23 de febrero de 2018 <https://www.lavanguardia.com/cribeo/estilo-de-vida/20180223/47423124754/el-ranking-de-los-paises-mas-corruptos-del-mundo-demuestra-que-vamos-a-peor.html>.

Por otra parte, Transparency International analizó la relación entre los niveles de corrupción y la libertad que tienen las organizaciones cívicas para actuar e influir en las políticas públicas. El análisis, que incorpora datos de “*World Justice Project*”¹⁴¹ muestra que la mayoría de los países que obtienen una puntuación baja en cuanto a libertades civiles, también suelen recibir altas calificaciones de corrupción.

La organización Transparency International, es el principal indicador mundial de corrupción en el sector público. El índice brinda un análisis anual del nivel relativo de corrupción, clasificando a países de todo el mundo.¹⁴²

El Salvador no entra en los países mejores evaluados para el combate de la corrupción dentro de los Estados que fueron mejores evaluados y que cuentan con un índice bajo de corrupción y enriquecimiento ilícito. Son pocos los países que cuentan con la estructura de un código de conducta para funcionarios públicos, la formación de funcionarios en materia de práctica de valores, ejercer concientización e información de las consecuencias a nivel general de la falta de ética al momento de optar un cargo público, otro factor que influye es la constante supervisión de los servidores públicos.

En los estudios realizados por Transparency International, el aumento de la corrupción es mayor con cada año pero, no todo es malo, en unos países de América Latina como Chile, Uruguay, Costa Rica y Panamá son países que reflejan un mejoramiento en el combate de la corrupción y el enriquecimiento ilícito, demostrando que siendo países pequeños en comparación con países

¹⁴¹ World Justice Project es una organización internacional de la sociedad civil con la misión declarada de trabajar para promover el estado de derecho en todo el mundo.

¹⁴² Transparencia Internacional, “El índice de la percepción”.

de Europa se puede buscar las herramientas para lograr un buen gobierno en base a principios y valores éticos y morales dentro de la sociedad y por ende, en los servidores públicos quienes velan por el bien común.

En definitiva, en El Salvador existe un vacío legal en el sentido que no existe legislación alguna que regule el desarrollo profesional en el ámbito ético, así como tampoco existen garantías constitucionales que son vitales para el desarrollo integral de toda persona.

En materia ética, este trabajo se enfoca en la falta de formación ética en la función pública para combatir el enriquecimiento ilícito, ya que existen las conductas morales y éticas impuestas por la sociedad que se consideran como aceptables, pero con el paso del tiempo la misma sociedad tolera ciertas conductas inapropiadas, por ejemplo, la corrupción. Siendo necesario mejorar dicho comportamiento. En El Salvador siempre son conocidos los delitos de corrupción y enriquecimiento ilícito a consecuencia de falta de ética en los servidores públicos y que la falta de vigilancia del accionar por parte de los mismos induce a errar en el comportamiento al momento de ejercer su función porque el funcionario público no recibe una formación permanente en la educación de valores y principios éticos y morales.

A modo de conclusión, el actual ordenamiento jurídico en materia de ética pública es deficiente, en consecuencia, a continuación, se presenta la Ley de Formación de Funcionarios de la Administración Pública, con la cual se pretende establecer un catálogo de principios que el funcionario público debe tener en su vida privada como en su vida pública. Establecer la necesidad de la formación ética de los funcionarios públicos de forma institucionalizada sin la necesidad de profesionalizar la función pública. Crear una entidad que garantice la formación, conservación y la práctica de los valores y conductas

de funcionarios públicos a través de la capacitación y vigilancia permanente para el desarrollo de los mismos en el funcionamiento de su cargo.

4.4 Anteproyecto de Ley de Formación de los Funcionarios de la Administración Pública

El siguiente apartado tiene como objeto la propuesta de creación de una ley de formación de funcionarios de la administración pública, con el propósito de contrarrestar el abuso de los funcionarios públicos en su gestión estatal y que aprovechándose del cargo que desempeñan cometen delitos de corrupción y de enriquecimiento ilícito.

LEY DE FORMACION DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

CONSIDERANDO:

I. Que para dar cumplimiento al artículo 1 inciso primero de la Constitución de la República que impone que el Estado “está organizado para la consecución de la justicia, la seguridad jurídica y el bien común”; el artículo 3 numeral primero de la Convención Interamericana Contra la Corrupción establece que “Los Estados partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán de estar orientadas a prevenir conflictos de interés y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los Funcionarios Públicos en el desempeño de sus funciones y el artículo 5 y 6 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción instituye que “cada estado parte, de

conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico formulara y aplicara en vigor las políticas, coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de asuntos públicos y los bienes públicos, integridad, transparencia y obligación de que fundamentara la creación de una ley para fortalecer la administración pública en base a principios, valores éticos.

II. Que la Ley de Formación de los Funcionarios de la Administración Pública surge con el objeto de fortalecer a la Ley Ética Gubernamental vigente desde 2006 quien regula la ética pública.

III. Que la creación de una Ley de Formación de los Funcionarios públicos para la Administración Pública es fundamental para el desarrollo de valores y principios éticos, que propicien el correcto ejercicio de la gestión pública, que procure el combate de la corrupción y el enriquecimiento ilícito.

IV. Que la característica principal de la ley es convertirla en una herramienta que genere una satisfactoria solución para regular la carencia de valores éticos en la administración pública.

CAPITULO I

Disposiciones Generales y Definiciones

Objeto de la Ley:

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto la formación de funcionarios en la administración pública, con el propósito de fortalecer la práctica de valores en

el ejercicio de su función y de esta forma contribuir en la prevención de la corrupción y el enriquecimiento ilícito.

En la búsqueda de impedir la corrupción y el enriquecimiento ilícito en los funcionarios que ocupan cargos públicos se analiza que la causa de cometer dichos delitos, se debe a la conducta deshonesta del funcionario público. Y resultado de ese estudio, se puede combatir por medio de la sensibilización, de la concientización y por medio de la práctica de valores.

El artículo cumple con la Convención Interamericana Contra la Corrupción en su artículo 3 numeral primero dicta (...) los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer las normas de conducta para el correcto, honorable y el adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones.

Los Estados también establecerán las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos de informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios y en la gestión pública.

Los mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta. Y según artículo 27 de la Ley de Ética Gubernamental literal d) dice que se debe capacitar por medio de la ley y cualquier otra normativa relacionada con la finalidad de prevenir los actos de corrupción.

Ámbito de aplicación:

Art. 2. Esta ley se aplica a funcionarios públicos permanentes o temporales remunerados o ad-honorem, a nivel ejecutivo, legislativo, judicial, municipal y funcionarios de instituciones autónomas del Estado.

La norma se delimita solo a funcionarios públicos de los tres poderes, las municipalidades e instituciones autónomas por ser las de mayor importancia, estos funcionarios son los que intervienen en la administración pública y que manejan fondos estatales y es donde radica el mayor interés que sea haga cumplir la ley.

En este ámbito de aplicación es donde se haya el mayor índice de corrupción y el enriquecimiento ilícito, es por ello que es necesario emplear más interés a estos funcionarios públicos para el buen manejo de fondos públicos.

Definiciones:

Art. 3. Para efectos de esta ley se definen a continuación algunos conceptos fundamentales:

a) *El valor*: Es un atributo que los seres humanos le conceden a ciertos fenómenos, cosas u objetos de la realidad y a ciertas conductas, a partir del alcance de su significado, la importancia o la estimación que estos adquieren en la diversa actividad humana.

b) *La administración pública*: Es el conjunto de instituciones tales como el Órgano Ejecutivo, Órgano Legislativo, el Órgano Judicial, las instituciones autónomas, las instituciones descentralizadas y las municipalidades.

- c) *Función pública*: Es toda actividad temporal o permanente, remunerada o ad-honorem, realizada por persona natural en representación del Estado, que está al servicio de éste, para la realización de un fin determinado.
- d) *Funcionario público*: Es la persona natural que presta servicio temporal o permanentemente en representación del Estado en la administración pública.
- e) *Corrupción pública*: Es el abuso de poder en el ejercicio de un cargo público para beneficio personal o a favor de un tercero a cambio de otorgamiento de beneficios pecuniario o de otra índole.
- f) *Enriquecimiento ilícito*: Es el producto del abuso de poder que da como resultado cuando el aumento del capital del funcionario desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que hayan cesado sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener en virtud de sueldos y honorarios que haya percibido legalmente y de incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa justa.

El aumento se determinará tomando en cuenta, el capital y los ingresos del funcionario público, de su cónyuge, sus hijos, parientes y las personas de su confianza serán consideradas en su conjunto para determinar el enriquecimiento.

Se elaboran definiciones para que en los artículos siguientes en que se haga mención cada concepto quede comprendido a totalidad para el caso de la interpretación de la norma.

CAPITULO II

Creación de la Escuela de Formación de los Funcionarios

Artículo 4. Crease la Escuela de Formación de los Funcionarios Públicos en adelante denominada La Escuela, que tendrá como finalidad la capacitación de los funcionarios públicos. Con la escuela se le da cumplimiento al artículo 2 de la Convención Interamericana de las Naciones Unidas, el cual menciona que es un propósito promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados partes, mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y es de esa manera que la Escuela surge para ser un mecanismo de prevención en contra de la corrupción y el enriquecimiento ilícito.

La Escuela se fundamenta en el art. 5 del Convenio de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, donde indica que cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigencia políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad y la transparencia (...). Cada Estado parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.

CAPITULO III

Principios, Deberes y Prohibiciones

Artículo 5. La Escuela de Formación de los Funcionarios Públicos capacitará en materia de principios, deberes y las prohibiciones, además en materia de

legislación nacional e internacional que servirán para regir la conducta de los funcionarios públicos.

Se capacitará en materia de legislación nacional donde es necesario hacer la concientización al funcionario público que existen leyes para cada actuar y deberes a los cuales deben ser cumplidos.

El funcionario debe saber el ámbito de las actividades que realiza, el marco jurídico que lo regula, además debe entender el alcance legal de las leyes que se le pueden aplicar según sea su actuar ante un cargo público. Según lo establece el artículo 55 de la Constitución de la República, la educación tiene los siguientes fines: (...) Contribuir a la construcción de una sociedad democrática más próspera, justa y humana; inculcar el respeto a los derechos humanos y la observancia de los respectivos deberes (...) conocer la realidad nacional e identificarse con los valores de la nacionalidad salvadoreña. Es así como el funcionario debe conocer no solo de las leyes propias que le competen en el ejercicio del cargo si no también de principios, deberes y prohibiciones que deber conocer a su totalidad.

Se capacitará en materia de legislación internacional, ya que es necesario tener presente el origen de algunas leyes nacionales, además existen varios convenios y tratados internacionales que aplica la legislación salvadoreña, que es fundamental para el impulso del desarrollo del país y la cooperación internacional.

Son diversos los tratados creados a nivel internacional, que forman la base para combatir la corrupción y enriquecimiento ilícito y la base para la creación de otras normas nacionales como la Ley de Ética Gubernamental y la Ley de Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios y Empleados Públicos.

Principios de conducta de los Funcionarios Públicos:

Art. 6 Se formarán a los funcionarios públicos en los principios siguientes:

- a) El Principio de Supremacía del Interés General: Las actuaciones de los funcionarios públicos deberán dirigirse a satisfacer el interés general por encima de cualquier interés particular.

En la supremacía del interés general se espera que el funcionario público cumpla su función de manera objetiva sin que intervenga el interés propio. Y cumpliendo con lo establecido en el art. 1 inciso 1 de la Constitución (...) que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. Asimismo, en el art. 246 del mismo cuerpo normativo señala que el interés público tiene primacía sobre el interés privado. Así pues, queda fundamentado este principio como uno de los fundamentales.

- b) El Principio de Decoro: El servidor público guardará las reglas de cortesía, respeto y buena educación en el ejercicio de la administración pública.

El principio de decoro aunque no esté expresamente en la Constitución al regular el derecho al honor, a la integridad física y moral, según artículo 2 de la misma, se da por entendido que se debe cumplir con el principio de decoro cumpliendo con este deber la Ley de Ética Gubernamental, a diferencia de la Constitución si dicta tácitamente el principio de decoro en el artículo 4 literal j) donde expresa que decoro: es guardar las reglas de urbanidad, respeto y buena educación en el ejercicio de su función, de igual manera la descripción de este principio se encuentra en el Código de Conducta Institucional en el numeral 12; actuar con honor, respeto y debida atención para los ciudadanos que demanden algún servicio u orientación que esté bajo su responsabilidad,

manteniendo en cualquier momento la compostura y respetando las reglas de urbanidad y buena educación. Se concluye que el principio de decoro es fundamental para el actuar del funcionario público.

c) Principio de Honestidad: el funcionario estará obligado a expresarse con veracidad en sus relaciones funcionales, tanto con los particulares como con sus subordinados y personas a la q sirve y representa.

El principio de honestidad es un valor moral vinculado al de probidad y al principio de transparencia. El principio de honestidad cumple con el propósito de erradicar la corrupción y el enriquecimiento ilícito por parte del actuar de un funcionario público, la honestidad es la raíz o comienzo para fundamentar otros principios, la honestidad no está expresamente en una ley pero si se entiende de manera tácita regulada en el art. 6 inciso primero: toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público (...) si haciendo uso de este derecho infringen las leyes, responderán por el delito que cometan. Este apartado da la pauta para entender que una persona siendo deshonesto estará ante la infracción de una ley.

El principio de honestidad se encuentra entrelazado con el de probidad que está determinado en el Código de Ética Gubernamental en su art. 4 literal b) dice que: probidad es actuar con integridad, rectitud y honradez. Honradez es la cualidad de la persona que obra y actúa con rectitud, justicia y honestidad según la RAE. La honradez se basa en el respeto al otro y en la valoración de la verdad como un valor fundamental de la vida dentro de la sociedad. En conclusión, si el funcionario cumple con el principio de honestidad también cumplirá con los principios rectores de conducta probidad, con la integridad y la honradez cualidades que se esperan encontrar en un funcionario público.

- d) Principio de Responsabilidad: Cumplir con diligencia las obligaciones del cargo. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa el funcionario, mayor será su responsabilidad para el cumplimiento de toda norma de conducta ética.

La responsabilidad que interesa no es el compromiso de la persona, sino la responsabilidad estatal, esto es, la responsabilidad que se le atribuye a un funcionario bajo un cargo público es la consecuencia de una relación entre funcionarios y la administración pública. La responsabilidad que importa es la que se manifiesta en la actividad, la función y desempeños del entorno del funcionario, al cual se le otorga autonomía para ejercer su cargo bajo el lineamiento constitucional, cumpliendo lo establecido en el artículo 86 de la Constitución, en el inciso tercero dice que: los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley, de igual manera se encuentra este principio en el art. 4 literal g) de la Ley de Ética Gubernamental expresa que: responsabilidad es cumplir con diligencia las obligaciones del cargo o empleo público.

El principio de respeto logrará establecer la relación funcionarios, servidor y empleado que evitará el abuso de poder, la corrupción, la negligencia y se dará cumplimiento al principio de armonía laboral que se establecen en cada lugar donde ejerza la función pública. Otra relación que se establece es la de funcionario y ciudadano en atención de representación del pueblo realizar el trabajo bajo el principio de igualdad.

- e) Principio de respeto: el funcionario público debe guardarle la consideración debida en las relaciones que estuviere con él, en razón de su cargo obedecer órdenes en asuntos de trabajo, realizar con seriedad el desempeño de su cargo y atender al público en forma esmerada.

- e) El principio de confidencialidad: El funcionario público debe mantener la debida discreción sobre la información que maneja en el ejercicio de sus funciones y no usarlas para fines propios.

El principio de confidencialidad va encaminado a hacer cumplir la función del funcionario, estrictamente en la relación de confianza, desde el momento que al funcionario público se le entrega la autonomía de su cargo, se espera una confidencialidad profesional. Este principio involucra el compromiso de no revelar ninguna información obtenida durante su desempeño para beneficio propio, exceptuando cuando la ley así lo permita, es así como el principio de confidencialidad va acompañado con el principio de transparencia que tiene su fundamento en la Ley de Acceso a la Información pública en el artículo 1 dice que tiene como objeto garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado.

Con base a lo anterior, es que el artículo 4 literal f) ha determinado que la transparencia es el actuar de manera accesible para que la persona natural o jurídica, que tenga un interés legítimo, pueda conocer si las actuaciones del servidor público son apegadas a la ley, a la eficiencia, a la eficacia y a la responsabilidad.

- f) En Principio de Transparencia: El funcionario público actuará de manera veraz en cualquier momento y dará a conocer las actuaciones de su función detalladamente cada vez que sea requerido.
- g) Principio de Rendición de Cuentas: El funcionario público proporcionará detalladamente a las autoridades y al público cuando sea solicitado o necesario los informes de los fondos públicos administrados por éste.

En la ramificación de los principios se encuentra el principio de rendición de cuentas que deriva del principio de transparencia, este es el principio en que él se evalúa al funcionario público sobre su actuar frente a la administración pública, fundamentado en la ley de acceso a la información pública; artículo 4 literal h) que establece que es obligación del funcionario que desempeña responsabilidades dentro del Estado o administran los bienes públicos, están obligados a rendir cuentas ante el público y autoridad competente, por el uso y la administración de los bienes públicos a su cargo y sobre su gestión, de acuerdo a la ley.

En la ley de ética gubernamental, el artículo 4 literal m) menciona: se debe rendir cuentas al público. La forma de rendición de cuentas se encuentra en la Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados públicos en el artículo 3 inc. primero establece que (...) los funcionarios y empleados públicos que la ley determina, deberán rendir por escrito declaración jurada del estado de su patrimonio (...) de esa manera evadir el enriquecimiento ilícito.

h) Principio de Eficiencia: El funcionario debe cumplir adecuadamente con las tareas y las funciones propias del cargo logrando el objetivo al menor costo posible para el público y la institución en que ejerza su cargo.

El principio de eficiencia es esencial para cumplir la función pública en base al principio de diligencia, de eficacia, prontitud y celeridad no atrasando en ningún momento el actuar del funcionario ya sea este dentro de los tres poderes del Estado las municipalidades y las instituciones autónomas.

En la investigación desarrollada se llega a la conclusión que cada uno los principios que esta ley establece son los fundamentales y considerado como

los más primordiales para el desarrollo de la formación de un funcionario que desempeña una función pública.

Artículo 7. Deberes de los funcionarios públicos:

Todo funcionario debe cumplir los deberes siguientes:

- a) Debe conocer las normas aplicables en razón de cargo, ser conocedor de las disposiciones legales y reglamentarias.
- b) Debe dar fiel cumplimiento a toda norma ética y jurídica.
- c) Debe recibir capacitación permanentemente.
- d) Debe disponer de los bienes, los fondos y recursos públicos de manera adecuada y darles el debido uso y utilizarlos exclusivamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados.
- e) Debe evitarse de intervenir o participar en asuntos en los cuales el funcionario público, su cónyuge, su conviviente, los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, tengan algún conflicto de interés.
- f) Debe asistir con puntualidad al ejercicio de sus funciones y dedicarse a él durante las horas que correspondan.
- g) Debe de cumplir con sus obligaciones de manera imparcial y de manera objetiva sin que se interponga su interés particular.

- h) Debe cumplir con responsabilidad los deberes y las obligaciones, como funcionario público destacando con el ejemplo.
- i) Debe evitar la discriminación de las personas con las que labora por su raza, color, genero, ideología, religión o estatus económico y político.
- j) Debe ser diligente y cumplir su función con prontitud.
- k) Debe ser confiable y mantener la discreción debida respecto a los hechos derivados al ejercicio de sus funciones.
- l) Debe denunciar a las autoridades competentes sobre cualquier acto de negligencia, abuso de poder, corrupción o enriquecimiento ilícito en la práctica de otros funcionarios.

Los deberes van orientados a practicar los valores ya establecidos en la norma legal. A nivel constitucional ningún funcionario público puede alegar desconocimiento de la ley según artículo 8 de la Constitución que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe, en este apartado entra el deber de conocimiento y fiel cumplimiento de la norma. El deber de capacitación debe ser permanente y lo establece la Ley de ética Gubernamental; artículo 27 literal d) difundir y capacitar a los servidores públicos (...). Todos los deberes sirven como guía para orientar la acción del funcionario que se refleja en su acción].

Artículo. 7 Prohibiciones de los Funcionarios Públicos:

- a) No debe ostentar en las oficinas donde trabajan distintivos o emblemas que los acrediten como miembros de un partido político;

- b) Se prohíbe desempeñar los empleos de carácter público o privado que fueren incompatibles con el cargo o empleo público o municipal;
- c) Hacer actos de proselitismo político partidario en el lugar de trabajo ni fuera de él;
- d) Solicitar o aceptar, directamente o por tercera persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones de su cargo;
- e) Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario;
- f) 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;
- g) Nombrar, contratar, promover o ascender en donde ejerce autoridad, a su cónyuge, su conviviente, a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio;
- h) No hacer contrataciones innecesarias para un cargo determinado;
- i) No recibir sobresueldos en el ejercicio de una o varias funciones para el mismo fin;
- j) Utilizar para beneficio privado la información reservada que obtenga en función de su cargo, no debe adueñarse de información para beneficios propios;

- k) Negarse a proporcionar información de su función pública, está obligado a compartir información al pueblo con respecto a su trabajo y función;
- l) Intervenir en cualquier asunto en el que él o alguien de su familia tenga conflicto de interés, el funcionario público en ningún momento puede velar o intervenir en conflictos de interés familiares por casos civiles o penales;
- m) Alterar documentos oficiales, el funcionario no debe aceptar ningún tipo de soborno sin importar la cantidad de dinero que le ofrezcan para la alteración de documentos oficiales;
- n) Discriminar a las personas en prestación de un servicio del Estado por motivos de nacionalidad, opinión política, condición social o económica, el funcionario debe ser una persona recta firme y muy disciplinada para el cumplimiento de sus responsabilidades, sin negarle el derecho a ninguna persona.

Las prohibiciones son necesarias para limitar la conducta del funcionario y lograr regular las actuaciones del mismo. Es un medio fundamental para lograr la confianza de que un funcionario ejercerá su cargo en base a los principios y deberes que se esperan que cumpla.

CAPITULO IV

Integración, Requisitos, Funciones, Atribución y Organización de la Escuela

La integración:

Artículo 9. La máxima autoridad de la Escuela será la Junta Directiva de la misma, que estará integrada por cinco miembros: un director, un subdirector,

un secretario y dos vocales. Se nombrará para las mismas, suplentes para cada uno de los miembros.

Requisitos para ser miembro de la Junta Directiva:

Artículo 10. Para ser miembro de la Junta Directa se requiere:

- a) Ser salvadoreños de nacimiento;
- b) Mayor de treinta años de edad;
- c) Ser profesional graduado de la licenciatura de Ciencias Jurídicas;
- d) Deberá tener competencia notoria en las materias relacionadas en ética pública y administración pública;
- e) Poseer cuatro años de experiencia en el ejercicio de la profesión.
- f) No tener un proceso abierto de investigación policial.
- g) No tener antecedentes penales.

Nombramiento transitorio de los miembros de la Junta Directiva:

Art. 11. Los decanos de las facultades de jurisprudencia de las Universidades que gozan de mayor prestigio en el país tales como: La Universidad de El Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, la Universidad Dr. José Matías Delgado, la Universidad Salvadoreña Alberto Masferrer y la Universidad Tecnológica de El Salvador serán los miembros temporales por un periodo no mayor a tres meses.

Nombramiento de los miembros de la Junta Directiva:

Art. 12. Los decanos de cada universidad mencionada tendrán la atribución de proponer un miembro propietario y un miembro suplente de los docentes a su cargo, para conformar la junta directiva de la escuela de formación, de manera complementaria nombrarán a los propietarios y los suplentes de la misma.

Funciones de la Escuela:

Artículo 8. Las funciones de la Escuela son las siguientes:

- a) Promover la formación de funcionarios, para el buen funcionamiento de la administración pública;
- b) Formar e instruir a los funcionarios públicos en materia de legislación constitucional, tratados internacionales, leyes, reglamentos internos y la diversidad de valores sociales que regulen las atribuciones y la conducta de los funcionarios de la administración pública;
- c) Fomentar entre los funcionarios los principios, deberes y prohibiciones propios en el ejercicio de su cargo;
- d) La escuela hará de conocimiento de manera general, en diario de mayor circulación el resultado de la evaluación de los funcionarios;
- e) Llevar un registro de los funcionarios públicos capacitados y autorizados por la Escuela.

Periodo:

Artículo 12. Los miembros de la Junta Directiva ejercerán el cargo en un periodo de 5 años y podrán ser reconfirmados o reelectos en su cargo por un periodo más.

Cesación en el cargo.

Art. 13. Para los miembros de la Junta Directiva cesará su cargo únicamente por las siguientes causas:

- a) Por renuncia;
- b) Por la expiración del plazo de su nombramiento;
- c) Por sentencia condenatoria definitiva por la comisión de un delito;
- d) Por incapacidad física o mental que imposibilite el ejercicio del cargo;
- e) Por razones comprobadas de negligencia en el ejercicio de sus funciones.

Atribuciones.

Artículo 15. La Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Elaborar el plan de capacitación que será impartido por la escuela de formación de manera anual;
- b) Elaborar de manera conjunta con los capacitadores un formulario de evaluación con el que se valorara la gestión pública del funcionario;

- c) Nombrar al personal que estará a cargo de realizar las evaluaciones de la gestión pública;
- d) Elaborar la evaluación en los primeros 6 meses terminada la capacitación a las Municipalidades;
- e) Elaborar la evaluación de los órganos, autónomas y semiautónomas en los siguientes 6 meses terminada la evaluación de las Municipalidades;
- f) Elaborar un informe de la gestión Municipal.
- g) Elaborar un informe de la gestión del Órgano Ejecutivo en el año siguiente de haber realizado la evaluación;
- h) Elaborar un informe de la gestión del Órgano Legislativo;
- i) Elaborar un informe sobre la gestión de las instituciones autónomas y semiautónomas;
- j) Cada informe elaborado se hará de manera conjunta con los evaluadores y se hará público en el diario de mayor circulación;
- k) Supervisar la gestión de los capacitadores y aprobar o improbar sus actos;
- l) Nombrar y remover a capacitadores de la Escuela;
- m) Autorizar, nombrar y seleccionar a los capacitadores para cada curso que se impartirá en la Escuela;

- n) Evaluar permanentemente los programas de investigación, actividades y capacitaciones impartidas por la Escuela;
- o) Aprobar a propuesta la estructura administrativa funciones específicas del plan de capacitación de la Escuela.

Capacitadores:

Requisitos.

Artículo 16. Los Capacitadores deberán ser:

- a) Salvadoreños o extranjeros;
- b) Mayores de veinticinco años de edad;
- c) De alta calidad profesional;
- d) Conocedor de materia en ética pública, administración pública, conocer las leyes que regulen el enriquecimiento ilícito, corrupción, leyes, tratados internacionales de ética pública, administración pública y la legislación y doctrina nacional.

Periodo:

Artículo 17. Podrá ser docente capacitador de manera eventual por un año renovable y será nombrado por la Junta Directiva de la Escuela.

Atribuciones:

Artículo 18. Los docentes capacitadores tendrán como atribuciones:

- a) Impartir el plan de estudio elaborado por la Junta Directiva;
- b) Evaluar periódicamente a los funcionarios públicos mediante pruebas escritas y orales;
- c) Llevar control de asistencia de los funcionarios públicos;
- d) Llevar control de la puntualidad de los funcionarios;
- e) Llevar control de los funcionarios aprobados y reprobados de curso.

CAPÍTULO V

Criterios de Acreditación

Metodología:

Art. 19. Para efectos de cuantificar, el rendimiento académico del funcionario, se adopta el sistema de coeficiente de unidades de mérito CUM, que será de 7.0, para poder aprobar en la Escuela.

Artículo 20. La metodología de enseñanza de los docentes capacitadores de la escuela será dinámica y participativa.

Acreditación:

Artículo 21. A la aprobación del curso los funcionarios serán acreedores de un diploma donde se le certifica la aprobación para ejercer la administración y función pública.

CAPITULO VI

Disposiciones Finales Transitorias y Vigencia

Recursos y Financiamiento:

Artículo 22. El Estado proveerá los recursos para el funcionamiento de lo establecido en esta ley lo cual deberá de estar consignado en el presupuesto General de la Nación.

Publicación y Vigencia:

Artículo 23: la Ley de Formación para los Funcionarios para la Administración Pública entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez expuesto el tema de investigación, la formación ética en la función pública para combatir el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos se determinan las conclusiones siguientes:

Al haber investigado y conocido el origen de los conceptos moral, ética y de los servidores públicos, se determinó que desde las primeras civilizaciones las conductas morales ya han sido analizadas y clasificadas por diferentes filósofos a través de las corrientes éticas. Asimismo, surgieron los sujetos llamados servidores públicos, que dentro de la sociedad han jugado un papel muy importante relacionado a la administración pública, con el capítulo I, se logró obtener el conocimiento para entender el significado de cada término y darle respuesta a la hipótesis respecto a que la falta de formación ética de los funcionarios públicos, favorece el enriquecimiento ilícito de los mismos. Es decir, comprendiendo el concepto ético se puede entender la situación del problema.

El análisis de las leyes en materia de ética, desarrolladas en el capítulo II, se concluye que la Ley de Ética Gubernamental carece de efectividad contra el combate de la corrupción y el enriquecimiento ilícito, por la razón que la labor de prevención que el Tribunal de Ética Gubernamental realiza, no es efectiva, no logra que los funcionarios se abstengan de realizar conductas antitéticas, provocando que los casos de contravención tiendan a mantenerse o incluso aumenten. La forma en la que el Tribunal de Ética Gubernamental tiene para identificar un caso de infracción a la ley de ética es por denuncia o aviso de la población. Esto implica que para que el Tribunal de Ética investigue un determinado caso de manera oficiosa este tiene que ser de conocimiento

público, resultando que el delito no se prevenga. En comparación con las leyes internacionales las normas que existen en El Salvador no son aplicadas de manera eficaz, es necesario realizar en El Salvador una modernización de la aplicación de leyes para que el funcionario cumpla con la función para la cual fue designado.

3- En el trabajo se logró cumplir con el objetivo principal que era establecer un análisis jurídico de la normativa de la Ley de Ética Gubernamental de El Salvador puntualizando las deficiencias que posee, para el combate del enriquecimiento ilícito y la corrupción.

RECOMENDACIONES

La Asamblea Legislativa, siendo el ente encargado de crear leyes y reformar las mismas, necesita tomar en cuenta la propuesta de Ley, en el sentido que debe reconocerse la importancia de la formación de los funcionarios públicos siendo los sujetos encargados de la administrar los fondos e Instituciones del Estado

El Ministerio de la Secretaria Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República, es necesario que promueva la elaboración, la propagación e implementación de una política nacional y programas sobre la formación de funcionarios públicos, que lleven a la integración al ámbito legal y la función, con la finalidad de proteger de forma más inmediata y específica los recursos del Estado, administrados por los funcionarios.

La Unidad de Acceso a la Información Pública, a través de la unidad de acceso a la información pública debe de hacer público los resultados de las evaluaciones realizadas por la escuela de formación, haciendo del dominio

público el resultado de los funcionarios aprobados y los reprobados en dichas evaluaciones.

La Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia debe de considerar, en base a los resultados, la vigilancia y la detección de los funcionarios que pueden ser sujetos de una investigación inmediata.

El Tribunal de Ética Gubernamental, a través de la escuela de formación, facilite a darle cumplimiento al deber de capacitar a los funcionarios públicos en ética pública, asimismo, fomente los valores morales, principios éticos y deberes de la buena administración pública para el combate de la corrupción y el enriquecimiento ilícito.

El Ministerio De Educación, necesita crear un reglamento procedimental o directriz especial para la completa y correcta aplicación de los principios y los deberes morales y los éticos desde la educación parvularia, para ir fundando desde la niñez el interés y respeto por las leyes.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Ayillón Vega, José Ramón, *Ética razonada*, 5ª ed. Venecia, España: 1999.

Bautista, Oscar Diego, *Ética pública y buen gobierno: “Fundamentos, estado de la cuestión y los valores para el servicio público”*, Instituto de Administración Pública del Estado de Toluca, México: 2009.

Bentham, Jeremy, *Introducción a los principios de la moral y Legislación*. Editorial Claridad, España: 2008.

Bertrán Galindo, Francisco, *Manual de derecho constitucional*. Centro de Información Jurídica, El Salvador: 1999.

Cortinas, Adela, *La Ética Mínima: Introducción a la Filosofía Práctica*. Alianza Editorial, Madrid, España: 1994.

Freud, Sigmund, *El Malestar en la Cultura*, traducción de Luis López Ballesteros. Editorial Biblioteca Nueva, España: 1999.

Juárez, Rodrigo Alonso, *Cuadernos Políticos*. Editorial Era, México: 1984.

Morris, Stephen, *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*. Siglo XXI editores, México: 1992.

Nietzsche, Friedrich, *Moral de señores y la moral de esclavos*. Editorial Alianza, Alemania: 1865.

Paredes Bermúdez, Miguel Ángel, *Ética Jurídica*. Universidad de El Salvador, El Salvador: 2016.

Peralta, Alonso, *La Ética de Sánchez Vásquez*. UNAM, México: 1995.

Rodríguez Arana, Jaime, *Principios de la Ética Pública* Editorial Montecorvo, Madrid: 1993.

Rose Ackerman, Susan, *La Ética en los Servidores Públicos*. Editorial Robles, Madrid: 1990.

Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social: los principios del derecho político*. Marc-Michel Rey, Francia: 1762.

Sánchez Vásquez, Adolfo, *Ética*. Editorial Crítica, Barcelona: 1984.

Velásquez, José Humberto, *La Cultura del Diablo*, 4ª ed. Universitaria, El Salvador: 2000.

Yarza, Ignacio, *Ética y dialéctica: Sócrates, Platón y Aristóteles*, 2ª ed. Bibliópolis, España: 1990.

TESIS

Bautista, Oscar Diego, “La Ética y la Corrupción en la Política y la Administración Pública”. Tesis Magisterial, Universidad Internacional de Andalucía, 2004.

Murillo Pénate, Carlos “Puedes permitirte la honestidad. Un análisis comparativo de ethos y ética en el gobierno local, la administración y sociedad”. Tesis doctoral de la Universidad de los Andes de Chile, 2002.

LEGISLACIÓN

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001.

Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que Laboran en las Entidades del Gobierno Central. Panamá, Asamblea Legislativa de Panamá, 2004.

Constitución de la República de El Salvador. El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983.

Constitución de la República. Costa Rica, Asamblea Nacional Constituyente, 1949.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos, Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos, Costa Rica, 1969.

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Naciones Unidas, Viena, 2004.

Convención Interamericana Contra la Corrupción. Venezuela, Organización de los Estados Americanos, 1996.

Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre. Organización de los Estados Americanos, Bogotá, 1948.

Ley 16.198. Costa Rica, Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2001.

Ley 17.008. Uruguay, Asamblea General de Uruguay, 1998.

Ley 17.060. Uruguay, Asamblea General de Uruguay, 1998.

Ley 18.056. Uruguay, Asamblea General de Uruguay, 2006.

Ley 19.823. Uruguay, Asamblea General de Uruguay, 2019.

Ley 20.888. Chile, Congreso Nacional de Chile, 2008.

Ley 20.888. Chile, Congreso Nacional de Chile, 2015.

Ley 42. Panamá, Asamblea Legislativa de Panamá, 1999.

Ley 84.22. Costa Rica, Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2004.

Ley 8422. Costa Rica, Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2004.

Ley de Ética Gubernamental. El Salvador, Asamblea Legislativa, 2009.

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El Salvador, Asamblea Legislativa, 1978.

Ley número 6. Panamá, Asamblea Legislativa de Panamá, 2002.

Ley Sobre Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos. El Salvador, Asamblea Legislativa, 1959.

Normas de Conductas de Funcionarios Públicos. Uruguay, Poder Ejecutivo de Uruguay 2003.

Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental. El Salvador, Asamblea Legislativa, 2006.

Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado. Uruguay, Poder Ejecutivo, 2012.

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Sistema de la Integración Centroamericana, Honduras, 1995.

JURISPRUDENCIA

Habeas Corpus, Referencia: 20-2006. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2006.

Resolución Definitiva, Referencia: 3-O-15. El Salvador, Tribunal de Ética Gubernamental, 2017.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 180-98. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2000.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 19-2001. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2003.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 26-2008. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2009.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 553-2005. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2007.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 65-2007. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2009.

Sentencia Definitiva, Referencia: 12-APC-2017. El Salvador, Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, 2018.

Sentencia Definitiva, Referencia: F-1999. El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2002.

FUENTES INSTITUCIONALES

Corte de Cuentas de la República, “Cincuenta Aniversario, conmemoración de sus cincuenta años controlando la Hacienda Pública 1940-1990”. San Salvador, El Salvador: 1990.

REVISTAS

Comisión de las Comunidades Europeas CCE, “La gobernanza europea. Un libro blanco”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 6 (2004): 251-290.

Del Carpio Delgado, Juana, “El delito de enriquecimiento ilícito: análisis de la normativa internacional”, *Revista General de Derecho Penal*, n. 23 (2015): 1-67.

Gonzalbo Escalante, Fernando, “La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”. *Revista Foro Internacional*, n. 30 (1989): 328-345.

Hernández Gómez, José Ricardo, “La anticorrupción en Colombia, el agente encubierto y la función de inteligencia”. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, n. 41 (2018): 99-114.

Rivera Castro, Faviola, El imperativo categórico en la Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres". *Revista Digital Universitaria*, n. 11 (2004): 1-6.

DICCIONARIOS

Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 21ª ed. t. 4. Editorial Heliasta, Argentina: 1987.

SITIOS WEB

Historia de la ley 20.880; probidad en la función pública, *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, acceso el día 23 de agosto del año 2018, https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/vista-expandida/6037/#h2_1_1.

Javier Garriga, “El ranking de los países más corruptos del mundo demuestra que vamos a peor”, la vanguardia, acceso el día 23 de febrero del año 2018 <https://www.lavanguardia.com/cribeo/estilo-de-vida/20180223/47423124754/el-ranking-de-los-paises-mas-corrutos-del-mundo-demuestra-que-vamos-a-peor.html>

Transparency International, “El índice de la percepción de la corrupción en el año 2017”, Secretaría de Transparencia Internacional, acceso el 23 de junio de 2019, https://transparencia.org.es/wpcontent/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf