

## Corrupción pública en El Salvador. Algunas cuestiones puntuales

Public corruption in El Salvador. Some questions

Henry Alexander MEJÍA\*

**RESUMEN:** La corrupción es una manifestación generalizada en todos los países, es un fenómeno pernicioso, pero más aún en la Administración Pública, la corrupción produce desconfianza e inseguridad jurídica en los ciudadanos, porque socaba la legitimidad de las Instituciones Públicas. Cuando no existe un adecuado régimen legal, los países son propensos a la discrecionalidad de las partidas presupuestarias. La corrupción pública en El Salvador es un atentado al servicio público, ya que vulnera al bien común.

**PALABRAS CLAVE:** corrupción; Administración Pública; ética gubernamental; servidores públicos; enriquecimiento ilícito.

**ABSTRACT:** Corruption is a widespread manifestation in all countries, it is a pernicious phenomenon, but even more in the Public Administration, corruption produces distrust and legal insecurity in citizens, because it undermines the legitimacy of Public Institutions. When there is no adequate legal regime, countries are prone to the discretion of budgetary allocations. Public corruption in El Salvador is an attack on public service, as it violates the common good.

**KEYWORDS:** corruption; Public Administration; governmental ethics; public servers; illicit enrichment.

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona, con nota de “Sobresaliente Cum Laude”, y premio extraordinario. Máster en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Barcelona. Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de El Salvador. Cursos de Derecho Constitucional de Postgrado en Brasil y España. Contacto: <drhenrymejia@yahoo.es>. Fecha de recepción: 18/12/2017. Fecha de aprobación: 09/03/2018.

## I. INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN PÚBLICA

**E**l fenómeno de la corrupción no es propio de los países del norte o del sur, oriente u occidente, desarrollados o subdesarrollados, democráticos o dictatoriales, es una manifestación generalizada, pero con intensidades diversas, que circunda la economía, la política, y por el supuesto el funcionamiento de la Administración Pública. La corrupción data desde los inicios de la civilización humana<sup>1</sup>, aunque su significado ha cambiado dependiendo de culturas y épocas, por estar vinculado al comportamiento de los seres humanos en el plano individual como colectivo.

La corrupción es un fenómeno pernicioso, pero lo es aún más en la Administración Pública<sup>2</sup>; porque si lo traducimos en términos económicos; el desvío de fondos públicos para fines personales o políticos incide grandemente en la inversión de los principales ramos en educación, ciencia y salud pública, finanzas, medio ambiente, entre otros<sup>3</sup>. Lo cual con la crisis económica y del erario

---

<sup>1</sup> Es una de las prácticas más viejas del mundo y tan antigua como la existencia humana. Ver Iglesias Rio, M. A., y Medina Arnaiz. T., *Herramientas preventivas en la lucha contra corrupción en el ámbito de la Unión Europea*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, puede consultarse en: <[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)>

<sup>2</sup> En El Salvador el Código Penal establece una serie de delitos que penalizan la corrupción, entre los cuales destacamos: Peculado (artículo 325), concusión (artículo 327), negociaciones ilícitas (artículo 328), exacción (artículo 329), cohecho propio (artículo 330), enriquecimiento ilícito (artículo 333), soborno (artículo 308) prevaricato (artículo 310), y tráfico de influencias (artículo 336).

<sup>3</sup> Además, encierra a millones de personas en el hambre y la miseria, puesto que los recursos del Estado son usados para beneficio de grupos pequeños de personas, y no llegan a quienes realmente los necesitan. Distorsiona el comercio y fomenta el uso abusivo de los recursos naturales. El costo de la corrupción se traslada a los consumidores de bienes y servicios; e irrespeta la protección del medio ambiente, ya que este sucumbe ante los intereses econó-

público los gastos públicos deben ser proporcionales a la actividad que se realiza.

Por otra parte, estas prácticas alejan la libre competencia, dado que grupos bien consolidados logran la posición dominante dentro del mercado a través de sobornos o dadivas, con el fin que, el Ente regulador no los investigue o les favorezca en el mercado<sup>4</sup>. Mientras otros empresarios afectados recurren a prácticas ilícitas para sobrevivir, en ocasiones evadiendo el cumplimiento de obligaciones de orden fiscal<sup>5</sup>, lo cual influye en la no generación de ingresos públicos y por consiguiente en la inversión pública de un país. En efecto, produce desconfianza e inseguridad jurídica en los ciudadanos, porque socava la legitimidad de las instituciones públicas, pero crea un sistema al margen del Estado de Derecho, porque atentan contra la justicia, el bien común y desarrollo integral de los pueblos.

En muchas ocasiones la propia configuración de los ordenamientos jurídicos<sup>6</sup> y de los sistemas políticos se convierte en muchas ocasiones en aliados de la corrupción pública, cuando éstos son débiles<sup>7</sup>. Es decir, cuando no existen leyes que fomenten la

---

micos. Ver al respecto, la Cumbre la de Johannesburgo convocada por la ONU de 2002.

<sup>4</sup> Ver al respecto MAIRAL, H. A., *Las raíces legales de la corrupción o de cómo el Derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla*, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2007, p. 15.

<sup>5</sup> El Código Tributario salvadoreño, contiene una serie de mecanismos, cuya finalidad es evitar la corrupción. En este sentido, se destaca la figura importante, del “Fedatario”, según lo prescribe el artículo 179, que realmente es un agente encubierto, el cual verifica que los contribuyente emitan los comprobantes fiscales que amparen las ventas de bienes o servicios; quienes levantan un acta, que sirve de base para instruir un proceso administrativo tributario sancionador en contra de aquel, y sirve además prueba en el mencionado proceso. Lo cual ha tenido resultados eficaces para evitar la evasión fiscal.

<sup>6</sup> *Idem.*, pp. 21-34. Así lo sostiene MAIRAL, H. A., que el Derecho Público lejos de combatir la corrupción la fomenta, estableciendo alto niveles de discrecionalidad administrativa e inseguridad jurídica.

<sup>7</sup> La Constitución de la República, contienen disposiciones que prohíben prácticas corruptas en el ámbito público, así tenemos el régimen de prohibir la dispensa de las deudas a favor del Estado, en el artículo 207 “Ninguna ley ni

integridad y el correcto comportamiento de los servidores públicos, la transparencia y el acceso a la información pública, fundamentalmente en el régimen de gastos públicos, que en nuestros países en ocasiones son propensos a la amplia discrecionalidad con las llamadas partidas presupuestaria de carácter secretas<sup>8</sup>. O aun existiendo las instituciones administrativas para el combate a la corrupción se encuentren ceñidos a los partidos políticos que las vuelven ineficaces.

Pese a todo, es de destacar que en los países donde funciona verdaderamente el contrapeso en el ejercicio del poder los casos de corrupción pública llegan con facilidad al conocimiento de la población, para que estos sean denunciados ante los tribunales competentes y se determinan las responsabilidades correspondientes.

De ahí la importancia de poner en relieve, con nuestro trabajo como la corrupción pública en El Salvador se manifiesta como un atentado a la esencia misma del servicio público en la medida que

---

autoridad podrá eximir ni dispensar el pago de las tasas y contribuciones municipales”, y en el artículo 232 “Ni el Órgano Legislativo ni el Ejecutivo podrán dispensar del pago de las cantidades reparadas a los funcionarios y empleados que manejen fondos fiscales o municipales, ni de las deudas a favor del fisco y del municipio.”

<sup>8</sup> Uno de los grandes avances que se ha dado en materia de control de los gastos públicos, en virtud que la Sentencia de Inconstitucionalidad del 25 de agosto de 2010, referencia Ac/1-2010/27-2010/28-2010, donde se declara inconstitucional los Arts. 2, y 6 de la Ley del presupuesto y el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, por vulnerar el principio de reserva de ley presupuestaria –en su dimensión de especialidad cualitativa y cuantitativa–, consagrado en los artículos 131 ordinal 8°, en conexión con los artículos 86.1, 167 Ord. 3° párrafo 2°, 227 y 229 de la Constitución, por habilitar al Órgano Ejecutivo a que realice transferencias entre partidas de distintos Ramos y a que asigne discrecionalmente los excedentes de los ingresos previstos, realizando dichas transferencias de manera secreta y sin el control de la Asamblea Legislativa y la Corte de Cuentas de la República de El Salvador. En consecuencia, se elimina la famosa Partida Presupuestaria de carácter secreta, que según los medios de comunicación en gobiernos anteriores fue utilizada para pagar favores políticos e incluso financiar la campaña política del partido oficial.

vulnere el bien común-valor fundamental consagrado en el artículo 1° de nuestra Constitución- al producirse la transformación de intereses colectivos a intereses privados.

#### A) REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LOS MECANISMOS JURÍDICOS CONTRA LA CORRUPCIÓN PÚBLICA

El crecimiento desmedido de la corrupción pública, generó en el escenario internacional, a partir de la década de los noventa del siglo XX, a que se discutiera el tema en foros, simposios, y en distintos eventos, con el objeto de buscar alternativas al combate y la prevención de la corrupción, sobre todo en el ámbito público. En consecuencia, en 1996, se dicta por la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Que tuvo lugar en Venezuela, siendo firmada por veintiséis de los treinta miembros de la OEA y ratificada por veintidós de ellos<sup>9</sup>.

A través de este instrumento los países reconocieron la importancia de generar conciencia entre la sociedad civil de la región, sobre la existencia y gravedad de la corrupción; la necesidad de fortalecer su participación en la prevención y la lucha contra este problema; constituyéndose en una decisión colectiva más importante mediante la cual los Estados americanos asumieran compromisos, para combatir este flagelo.

Los propósitos de la Convención fueron los siguientes:

- a) Promover y fortalecer el desarrollo de cada uno de los Estados participantes;
- b) Instrumentar los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como promover y facilitar la cooperación entre los Estados suscribientes, a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para combatir los

---

<sup>9</sup> La Convención Interamericana contra la Corrupción, fue ratificada por El Salvador por Decreto Legislativo, No. 351, del 9 de julio de 1998, publicado en el D.O. No. 150, Tomo 340, del 17 de agosto de 1998.

actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y las vinculadas específicamente a tal ejercicio. En este sentido, se determinó que los Estados decreten códigos de ética para regular el buen comportamiento de los servidores públicos, un régimen de divulgación de bienes de los funcionarios públicos y un ámbito de protección para los denunciantes de los actos de corrupción pública.

Posteriormente en 1997 a iniciativa de la OCDE, en París se suscribe la Convención contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros, surge a raíz del soborno de funcionarios públicos, relacionados con la realización de transacciones comerciales internacionales, lo cual representaba una amenaza para el desarrollo y la continuidad de las instituciones democráticas. En el texto se estipuló aplicar sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias a aquellos que sobornan a funcionarios públicos extranjeros. Por tanto, tendrán que decomisar los valores, ganancias o propiedades provenientes del soborno como medida accesoria a la sanción. Dando como resultado en nuestro país, a que se promulgara la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.

El 31 de octubre de 2003, en el marco de su 58 periodo de sesiones, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>10</sup>, en este instrumento se reconoció que el fenómeno de la corrupción es un problema transnacional y global, y su tratamiento debe ser como tal. Por tanto, más 120 países participaron en su negociación y aprobación del texto. Luego 9 de diciembre del mismo año se proclama el día internacional contra la corrupción, con el fin de sensibilizar a la comunidad internacional sobre este problema y el rol que desempeñaría la Convención para combatirla y prevenirla.

---

<sup>10</sup> La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, fue ratificada por El Salvador por Decreto Legislativo, No. 325, del 20 de mayo de 2004, publicado en el D.O. No. 119, Tomo 363, del 28 de junio de 2004.

## B) APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DE LA CORRUPCIÓN PÚBLICA

Cuando nos referimos al concepto de corrupción, se vuelve complejo no solo por la incidencia global del fenómeno, sino por precisar su contenido conceptual en el ámbito público. Este término procede del latín *rumpere*, que significa romper, dividir, quebrar, quebrantar, violar, anular; de este se deriva el vocablo “corromperé”, que significa alteración, desunión, descomposición, depravación, falseamiento, vicio y por consiguiente corrupción<sup>11</sup>. La Convención Interamericana Contra la Corrupción no define que es lo que se entiende por corrupción pública, pero si enumera las conductas que son constitutivas como tal, en el artículo VI, siendo las siguientes:

- a) Requerir o aceptar, directa o indirectamente, por parte de un funcionario público, o persona que ejerza función pública, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios; dadas, favores promesas ventajas para si misma o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b) El ofrecimiento u otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios...”, es decir todo lo que implique dadas o sobornos;
- c) La realización por parte de un funcionario cualquier acto u omisión, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d) Aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualquiera de los actos contenidos en la Convención, y;
- e) Prevalerse del cargo para fines económicos o políticos.

---

<sup>11</sup> Ver análisis en detalle del concepto de la corrupción a SUAREZ, F., *La multidimensionalidad del término corrupción*, consultado en: <[www.anticorruption.co/documentos](http://www.anticorruption.co/documentos) el 26 de febrero de 2011>

f) Sin embargo, debemos de entender que las anteriores conductas no son taxativas, más bien ejemplificativas porque la misma Convención deja abierta la posibilidad de que bilateralmente se extienda su aplicación a otros actos no enumerados por ella, según el desarrollo cultural y tecnológico de los pueblos.

g) Analizando las directrices que otorga la Convención Interamericana, trata la corrupción pública como una conducta personal, que supone una desviación o infracción del normal funcionamiento de la función pública a causa de beneficios económicos, prevaleciéndose de su cargo el funcionario infractor. En principio el beneficio puede ser personal, cuando un funcionario utiliza conocimientos, o información privilegiada contactos propios de su actividad pública para actividades empresariales suyas o las de un tercero, o bien cuando se trata de ejercer influencias para que la Administración adjudique los contratos administrativo a su empresa o la sociedad mercantil a la que es socio. Del mismo modo hay prevalencia del cargo cuando utiliza fondos públicos o su imagen para favorecerse a sí mismo para fines políticos u otra persona que tenga el carácter de candidato a un cargo de gobierno.

Por otra parta puede darse episodios de corrupción pública al utilizar su poder o influencias, para favorecer a parientes, cónyuges, socios, o sus allegados los cuales pueden ser amigos o correligionarios políticos, esto promueve el clientelismo político, nepotismo.

Asimismo, existen conductas que puedan estar condicionadas a prácticas como el soborno, fraudes, robos, manejos de fondos de públicos fraudulentos, despilfarro de los bienes o valores públicos, recompensas, dadas o regalos, para condicionar, agilizarlas o demorar decisiones administrativas, con el propósito que pueda obtenerse beneficios determinados<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> La Ley de Ética Gubernamental, en el artículo 3 literal f), define a la corrupción como: “el uso y abuso del cargo y de los bienes, cometido por servi-



Todas las anteriores conductas antitéticas y por tanto corruptas se encuentran básicamente como prohibiciones éticas, los cuales se encuentran prescritos y sancionados en la segunda Ley de Ética Gubernamental que data desde enero el 1° de 2012, es de destacar que la referida Ley extiende su ámbito de aplicación a los ex funcionarios públicos, a fin de que no utilicen información privilegiada de la Institución Pública de la que laboró a favor de una persona natural o jurídica.

En palabras del profesor Rodríguez-Arana<sup>13</sup>,

la corrupción no es fácil definirla, ya que es necesario enfrentarse con la cuestión relativa a los criterios que se utilizan para establecer las normas de conductas a las cuales deben ajustarse los funcionarios, por ello es indispensable determinar que prácticas son corruptas y cuáles no. La codificación de las reglas éticas para el funcionamiento del servicio público, pese a que es una tarea delicada; es necesaria, ya que esto nos puede llevar al rescate del recto comportamiento de los servidores públicos que cada día ostentan sus cargos con propósitos alejados del ordenamiento jurídico.

No obstante, a nuestro juicio se tiene la desventaja que pueden realizarse una conducta reprochable, pero lícita y por tanto no sancionable por el ordenamiento jurídico. Es por ello, que los ordenamientos jurídicos que tienen como eje de funcionamiento la ética pública, deben ser integrales con el fin de acoger todas las prácticas consideradas corruptas en el ámbito público que conlleven a una transformación, entre el interés público con el interés personal.

---

dor público, por acción u omisión, para obtención de un beneficio económico o de otra índole, para sí o favor de un tercero.”

<sup>13</sup> RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, J., *La Dimensión ética de la Administración pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, p. 35.

## II. INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE PREVIENEN Y COMBATEN LA CORRUPCIÓN PÚBLICA EN EL SALVADOR

### A) LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA

La Constitución de la República en el artículo 195 erige a la Corte de Cuentas de la República (CCR), como un órgano constitucional, independiente –en lo funcional y económico– del resto de los órganos del Gobierno, con un fin fiscalizador de la actividad económico-financiera de la Administración, que para el cumplimiento de tal misión desempeña funciones administrativas –función fiscalizadora propiamente– y jurisdiccional –enjuiciamiento contable–. Es decir tendrá a su cargo la fiscalización de la Hacienda Pública en general y la ejecución del Presupuesto en particular<sup>14</sup>.

Así, la realización de la función de fiscalización que entraña la necesidad de defender el patrimonio público, entendido como tal todo “aquel que está integrado por recursos y bienes que, en el más amplio sentido pertenecen a la Administración”<sup>15</sup>. Por tanto, su control debe estar rodeado de los máximos atributos de independencia para que su cometido sea efectivo y eficiente. En ese sentido, tal independencia debe asegurarse frente al Órgano Ejecutivo, pues de él dependen la mayor parte de las entidades administrativas que dicho órgano de control está llamado a fiscalizar. No debe olvidarse que la Administración Pública le corresponde la gerencia de los recursos públicos; por lo que debe proveer a su cabal recaudación, disponer de su inversión y buscar, en todo momento, la satisfacción de los requerimientos de la sociedad por

---

<sup>14</sup> Ver al respecto, la sentencia de inconstitucionalidad del 16 de julio de 2002, referencia, 11-1997.

<sup>15</sup> Sobre un análisis detallado del rol de la CCR, desde una perspectiva crítica véase: La Legislación salvadoreña en materia de control de los fondos públicos. Parte Primera, Boletín de Estudios Legales de FUSADES, mayo de 2006.

medio de obras de progreso de interés colectivo, para satisfacer el bien común.

Esa misión de fiscalización, encomendada a la CCR, se desarrolla, mediante dos funciones básicas, a saber:

a) La función fiscalizadora. Consiste en la comprobación del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la gestión. Es decir, por medio de la fiscalización se examinan todas las cuentas del Estado. Más específico es aún el artículo 5 de la Ley Orgánica de la CCR que prevé –de acuerdo con el artículo 195– las diferentes concreciones que dicho control debe comprender. De un mero repaso a esas previsiones se desprende la amplitud de la función fiscalizadora, que no se reduce meramente a la legalidad de las actuaciones sino que supone un conocimiento completo, desde cualquier perspectiva, de la gestión financiera del Estado.

Se pretende pues, que a través de dicha función se pueda contar con una exacta evaluación del manejo del presupuesto, y no sólo en su aspecto de sujeción a la legalidad sino, quizás más significativo políticamente, en el aspecto de ‘buena gestión’, es decir, de eficiencia, de racionalidad y de aprovechamiento al máximo de los recursos estatales.

En coherencia con dicha finalidad, el ámbito de la función fiscalizadora es ilimitado, de la gestión de la Hacienda Pública, pero también el de toda actividad económico-financiera del sector público, incluyendo la ejecución del presupuesto, la aprobación de salida de fondos del Tesoro Público, la refrenda de los actos y contratos relativos a la deuda pública. De toda la gestión económica de las instituciones oficiales autónomas, municipales, empresas estatales, y en todo acto que de manera directa o indirecta afecte el patrimonio del Estado, incluyendo las sociedades de economía mixta donde se encuentran invertidos fondos públicos. Finalmente, cabe señalar que esta función fiscalizadora se caracteriza por ser una actividad administrativa, cuyo ejercicio está encomendado al Presidente de la Corte de Cuentas de la República, según lo establece el artículo 6 inciso 2 de la Ley Orgánica de la CCR; y

para cuya realización es necesaria una organización y estructura compuesta adecuada que la Constitución confiere a la CCR.

b) La función de enjuiciamiento contable, debe entenderse que: “cuando del respectivo examen de las cuentas” se deduce la existencia de una infracción a la ley que regula el gasto, o si la operación no es exacta, o si existen errores u omisiones, o indicios de haberse cometido algún delito; y tratándose de las cuentas de ingreso, se detecta error en la calificación de la base imponible, falta de liquidación de ingresos causados, errores en las liquidaciones de ingresos, o falta de pago de ingresos liquidados, se formula un acto de reparo –“entendido como la tacha u objeción que el órgano de control efectúa a una cuenta luego que ésta ha sido examinada–, el cual, de no ser subsanado, conlleva a una declaración de responsabilidad”.

Esta declaratoria da inicio a un enjuiciamiento contable, conocido como “juicio de cuentas”. Cuya competencia inicialmente está encomendada a las Cámaras de Primera Instancia, y el conocimiento en apelación a la Cámara de Segunda Instancia. Este proceso de cuentas, de conformidad al artículo 15 de la Ley Orgánica de la CCR, tiene por finalidad conocer de los supuestos que originan la llamada responsabilidad patrimonial para obtener, en último término, el reintegro de los dineros que se gastaron inadecuadamente o de aquellos que oportunamente no ingresaron por la deficiente o ilegal determinación, liquidación o calificación del ingreso.

Así, mediante este proceso se determina la existencia o no de una infracción u omisión que conlleva a una responsabilidad patrimonial y que, originalmente, ha sido detectada como consecuencia del examen a profundidad efectuado en la fase administrativa fiscalizadora. Abarcando el enjuiciamiento contable a todas las cuentas de las instituciones que conforman la Administración Pública, por tanto, no le corresponde juzgar hechos sometidos a la jurisdicción penal. Esto en virtud, que los artículos 56 de la Ley Orgánica de la CCR y 26 del “Reglamento para la Determinación de Responsabilidades”, prescriben si de los resultados

de la fiscalización aparecieran indicios precisos y concordantes de actos penados por la ley, el Presidente de la Corte de Cuentas de la República deberá hacerlos del conocimiento del Fiscal General de la República para que éste inicie el proceso penal correspondiente.

No puede considerarse cerrado el análisis de la función de enjuiciamiento contable sin antes puntualizar que el juicio de cuentas se encuentra estructurado e inspirado por sus principios rectores, con instancias y recursos o medios impugnativos. Es decir, constituye un instrumento en el cual actúan como partes el funcionario o persona quien rinde la cuenta y el Fiscal General de la República en representación de los intereses del Estado y de la sociedad (artículo 93 número 3 de la Constitución). El procedimiento se encuentra desarrollado en la Ley de la CCR, en el Reglamento Para el Ejercicio de las Funciones Jurisdiccionales de la CCR y en el Reglamento Para el Ejercicio de las Funciones Jurisdiccionales (Cámara de Segunda Instancia de la Corte de Cuentas de la República); actuando supletoriamente las disposiciones del Código de Procesal Civil y Mercantil en lo que fuere conducente. Bajo ese orden de ideas, puede afirmarse que el enjuiciamiento de cuentas constituye una actividad de naturaleza jurisdiccional especializada que es ejercitada por las Cámaras de Primera y Segunda Instancia de la CCR de acuerdo con lo establecido en el artículo 196 de nuestra Constitución y artículos 13 y 16 de la Ley Orgánica de la CCR.

En suma, la CCR, juega un rol importante para la prevención y combate de la corrupción pública, ya que su función contralora hacia el quehacer gerencial en el manejo de los bienes y fondos públicos, puede evitar el derroche o desviación de los recursos estatales para fines diferentes de los que se presupone el presupuesto público.

Aunque es de hacer hincapié, que pese a que dicho órgano tiene una estructura para investigar actos de corrupción administrativa-contable, su eficacia ha dejado mucho que desear, ya que por muchos años ha estado a “merced” de los partidos políticos.

Teniendo un rol o misiva para investigar y controlar la ejecución del gasto público.

## B) LA SECCIÓN DE PROBIDAD DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

La Constitución Salvadoreña en el Título VIII sobre la “Responsabilidad de los funcionarios públicos”, en el artículo 240, establece que los funcionarios y empleados públicos que se enriquecieren 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... Para tales efectos, para determinar el enriquecimiento ilícito de los ejercen la función pública se ha creado la Sección de Probidad dentro de la estructura del Corte Suprema de Justicia, quien ejercerá las funciones de control patrimonial de todos los funcionarios públicos. El Jefe de dicha sección será nombrado por la Corte en Pleno con su respectivo suplente.

De conformidad al artículo 3 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos (LEIFEP), que data desde 1959, obliga a los servidores públicos de alto rango jerárquico, para que dentro de los sesenta días siguientes a que tomen posesión de sus cargos, tienen la obligación de rendir por escrito declaración jurada del estado de su patrimonio, ante la Sección de Probidad. Si no cumplen con la referida obligación la Corte Suprema de Justicia podrá seguir un procedimiento administrado sancionador.

Además según el artículo 240 inciso 3 de la Constitución, la Corte en Pleno tiene facultad de tomar las providencias que estime necesarias para comprobar la veracidad de la declaración, la que mantendrá en reserva y únicamente servirá para los efectos previstos en este artículo. Igual obligación tendrán los servidores públicos al cesar en sus cargos presentando una nueva declaración del estado de sus patrimonios. Con el fin de probar que no se han enriquecido ilícitamente.

Tanto el artículo 240 inciso 2 y el artículo 7 de la LEIFEP, establecen que se presume enriquecimiento ilícito “cuando el aumento del capital del funcionario o empleado, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener, en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente, y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa justa.”

Para determinar dicho aumento, el capital y los ingresos del funcionario o empleado, de su cónyuge y de sus hijos, se considerarán en uno solo en su conjunto. Los juicios por enriquecimiento sin causa justa sólo podrán incoarse dentro de diez años siguientes a la fecha en que el funcionario o empleado haya cesado en el cargo cuyo ejercicio pudo dar lugar a dicho enriquecimiento, según lo dispone el referido Art. 240 *in fine*.

Cuando del examen de las declaraciones de patrimonio, aparecieren indicios de enriquecimiento ilícito contra algún funcionario o empleado público, la Corte Suprema de Justicia pronunciará resolución ordenando a la Cámara de lo Civil de la Sección a donde corresponda el domicilio del empleado o funcionario, que inicie juicio por enriquecimiento ilícito contra éste, debiendo la Corte Suprema certificarle la documentación pertinente. (Artículo 9 LEIFEP). Si lo considera necesario deberá de certificar las diligencias a la Fiscalía General de la República cuando existieren indicios del sometimiento de hechos delictuosos. Cuando se trate de funcionarios que posean fuero constitucional se deberá remitirle la información a la Asamblea Legislativa, para que tenga a bien iniciar un proceso de antejuicio. Cuando se iniciare el procedimiento, la Cámara de lo Civil notificará su primera resolución al Fiscal General de la República para que intervenga personalmente o por medio de delegado. Las sentencias condenatorias firmes serán ejecutadas por la misma Cámara sentenciadora, de conformidad con el procedimiento común. En caso de sentencia absolutoria ejecutoriada el tribunal respectivo ordenará que cesen las restricciones impuestas al encausado cuando hubiesen tenido

lugar. En ese caso quedará libre de todo nuevo procedimiento por el mismo motivo, y cuando el Juicio se haya iniciado por orden de la Corte Suprema de Justicia o a iniciativa de la Fiscalía General de la República quedará obligado el Estado o el Municipio según los casos, a indemnizarlo por los daños y perjuicios que se le hubieren ocasionado, inclusive de carácter moral, por la prosecución del Juicio. (Artículos 14, 15 y 15 LEIFEP)

Respecto al combate del enriquecimiento ilícito, la Corte Suprema de Justicia ha sido criticada porque en el año 2006, el Jefe de la Sección de Probidad requirió a ciertas entidades bancarias para determinar el patrimonio de ex funcionarios del Gabinete del ex Presidente Francisco Flores y de él mismo, y los Bancos resolvieron no dar ninguna información alegando el famoso “secreto bancario”, cuando se trataba de una investigación oficial. Lo lamentable que en esa época fue que diez de los quince magistrados de la Corte en Pleno resolvieron, que le correspondía únicamente a ellos pedir la información y no al Jefe de la Sección de Probidad, al final el caso quedó impune y no se investigó más.

La LEIFEP, es una ley obsoleta, pues no establece de manera clara de las formas de enriquecimiento ilícito que debe ser perseguible y no considera los mecanismos que pueden utilizarse para disimularlo, además no hace el examen de veracidad las declaraciones ni tiene los mecanismos adecuados para ello<sup>16</sup>. Desde su vigencia, no se ha condenado a nadie por enriquecimiento ilícito y mucho menos la devolución del patrimonio del tesoro público.

Desde hace muchos años se ha discutido sobre la necesidad de una nueva ley de Probidad (proyecto que está en discusión hace más de cinco años en la Asamblea Legislativa) para que establezca mayores atribuciones al Jefe de la referida Sección. Asimismo la imposición de multas más drásticas para los funcionarios que incumplen el deber constitucional de presentar su declaración pa-

---

<sup>16</sup> Ver la Legislación salvadoreña en materia de control de los fondos públicos. Parte Primera, Boletín de Estudios Legales de FUSADES, junio de 2006.



trimonial al inicio de su gestión y al terminar su periodo como tal en el plazo correspondiente.

### C) EL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

Este organismo administrativo nace en virtud de los compromisos adquiridos por El Salvador, tanto en la Convención Interamericana Contra la Corrupción<sup>17</sup> y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción<sup>18</sup>, donde establece ambas convenciones

---

<sup>17</sup> En efecto, el artículo III de la Convención Interamericana Contra la Corrupción estipula: “A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer (...) órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas”.

<sup>18</sup> Por su parte la Convención de las Naciones Unidas prescribe lo siguiente: Artículo 6: Órgano u órganos de prevención de la corrupción 1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como: a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas; b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción. 2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones. 3. Cada Estado Parte comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas el nombre y la dirección de la autoridad o las autoridades que puedan ayudar a otros Estados Parte a formular y aplicar medidas concretas de prevención de la corrupción.

Artículo 36: Autoridades especializadas cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha

que los Estados creen organismos especializados que permitan prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción.

El Tribunal de Ética Gubernamental, (TEG) fue creado en el mes de julio de 2006, como una entidad de Derecho público, con personalidad jurídica propia, independiente del Órgano Ejecutivo. Es un cuerpo colegiado, integrado por cinco miembros, electos uno por la Asamblea Legislativa (quien será el Presidente) y los demás designados por la Presidencia, Corte Suprema de Justicia, Corte de Cuentas de la República, y otro por el Ministerio Público, con igual número de suplentes. Durarán cinco años en sus cargos, pudiendo ser reelectos.

El Tribunal nombrará a los miembros de las Comisiones de Ética, en cada una de las instituciones administrativas que conforman la Administración, para que éstas trabajen en coordinación con el referido Tribunal, para el cumplimiento de sus funciones. Además, a propuesta de las Comisiones, el Tribunal podrá nombrar los Agentes de Enlace cuya función primordial es realizar los actos de comunicación y cumplir con las demás instrucciones que se le encomienden. Según la nueva ley que data desde enero de 2012, dentro de sus funciones elementales, pueden clasificarse en tres:

- a) Capacitar y promover a los servidores públicos sobre la ética en la función pública, a fin de difundir los principios, deberes, derechos y las prohibiciones éticas que establece la ley. En virtud de lo anterior el TEG, tiene su plan anual operativo para dar capacitación y transmisión, a todos los funcionarios con la intención de concientizar a los servidores públicos en el tema de la ética pública.

---

contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas. Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano u órganos formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.

b) Definir los mecanismos para garantizar la transparencia dentro de la Administración pública, lo cual para tales efectos ha decretado dos acuerdos. El primero sobre la transparencia y publicidad de los actos administrativos, con el propósito de que las personas naturales o jurídicas puedan tener acceso a la información pública, sobre trámites y procedimientos administrativos. Y el segundo sobre el uso de racional de los recursos del Estado o del municipio, con fin de evitar el despilfarro de los valores o bienes públicos y que éstos sean utilizados para fines personales, familiares, sociales o políticos. En todo caso que sea contrario a los fines institucionales. Asimismo da directrices esenciales sobre el uso de todos los bienes que sirven para el funcionamiento de la Administración.

c) Tramitar las denuncias que presente cualquier persona, o conocer de oficio en los casos determinados por la ley para iniciar un procedimiento administrativo sancionador. En caso que se compruebe el cometimiento de la infracción ética del funcionario o ex funcionario, según el caso se aplicará la sanción de multa correspondiente. En consecuencia, el TEG llevará un registro de sanciones impuestas a servidores públicos.

### III. NORMATIVA ESPECÍFICA QUE REGULA LOS PROCESOS DE SELECCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EL BUEN USO DE LOS BIENES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

#### A) NOMBRAMIENTO Y CONTRATACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Unos de los problemas que afronta cualquier país, –El Salvador no es la excepción–, es la manera de cómo una persona se con-

vierte en servidor público. Nuestra Constitución contiene el artículo 219, que establece la carrera administrativa y señala que la ley regulará el servicio civil; en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten; asimismo garantizará a los empleados públicos a la estabilidad en el cargo el ingreso. Esto ha sido manoseado por los funcionarios y entes administrativos, porque generalmente el ingreso es condicionado al nepotismo y al clientelismo político, a pesar que la Ley de Ética Gubernamental lo prohíbe<sup>19</sup>.

La regulación del ingreso a la función pública ha sido regulada por la Ley de Servicio Civil, que data desde 1960, cuya finalidad especial- al menos desde el punto de vista formal-, es regular las relaciones de la administración con sus funcionarios y empleados; garantizar la protección de éstos y la eficiencia de la propia administración, organizando la carrera administrativa mediante la selección y promoción del personal sobre la base del mérito y la aptitud (artículo 1). Para su aplicación, la ley crea como organismos competentes las Comisiones de Servicio Civil y el Tribunal de Servicio Civil (artículo 6). El artículo 7 dispone que, exista en cada una de las dependencias de la Administración Pública una Comisión de Servicio Civil, la cual, entre otras facultades, seleccionará los candidatos que sean elegibles para ingresar a la carrera administrativa (artículo 12). En cuanto al Tribunal de Servicio Civil, éste gozará de las atribuciones que le confiere el artículo 13, entre las cuales se encuentra la de conocer, en recurso de revisión y de nulidad, las resoluciones definitivas pronunciadas por las Comisiones de Servicio Civil, así como las reclamaciones que se presenten contra las demás resoluciones de las Comisiones o de los jefes de dependencia. El artículo 20 de la Ley establece que la selección de personal para ingresar a la carrera administrativa

---

<sup>19</sup> La Ley de Ética Gubernamental artículo 6, letra “h”, prohíbe el nombramiento de servidores públicos que se encuentren en cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

se hará mediante pruebas de idoneidad, en las que se admitirán únicamente a los solicitantes que reúnan los requisitos del art 18, excepto para los cargos expresamente determinados por la ley. Además, el artículo 68 de la Ley establece la nulidad de cualquier nombramiento hecho en contravención a sus disposiciones, siendo el Tribunal de Servicio Civil el órgano competente.

Esta ley originalmente ha tenido como propósito de regular el estatuto de la función pública, pero en virtud de las excepciones del artículo 4 que la Ley, prescribe, determina una serie regímenes. Donde se tienen leyes específicas que regulan a la función pública, para mencionar algunos tenemos los siguientes:

a) La Ley de la Carrera Administrativa Municipal, cuyas disposiciones, aplicables a todas las municipalidades del Estado (artículo 4), tienen como uno de sus objetivos garantizar el ingreso de personal idóneo a la administración pública municipal sobre la base del mérito y la aptitud, así como a través de procedimientos que permitan la participación en igualdad de condiciones de quienes aspiren a desempeñar cargos públicos municipales (artículo 23).

b) La Ley de la Carrera Judicial, cuyo objetivo, entre otros, es regular la forma y requisitos de ingreso de los funcionarios y empleados judiciales a la carrera con base en el mérito y la aptitud, que en sus artículo 15 y 16 establece que los aspirantes a cargos con jurisdicción o sin ésta serán sometidos a procedimientos de selección técnica, los cuales deberán garantizar la objetividad. Tales procedimientos comprenderán concursos de oposición y el paso por la Escuela de Capacitación Judicial.

c) La Ley de la Corte de Cuentas de la República, que en su art 7, dispone que el Presidente de la Corte nombrará, removerá, concederá licencias y aceptará renunciaciones a los funcionarios y empleados de la misma, también contratará en forma temporal, profesionales o técnicos con conocimientos especializados para efectuar labores específicas o dar apoyo en funciones propias de la Corte, salvo lo dispuesto en el art 196.3 de la Constitución.

d) La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, que en su artículo 46 establece la Carrera Fiscal para regular las relaciones de servicio entre la Institución y sus funcionarios, así como el art 49 que dispone que la reglamentación de la Carrera Fiscal deberá normar fundamentalmente aspectos tales como la selección, ingreso y contratación del personal mediante concurso público de oposición.

Ahora bien, las leyes antes referidas establecen algunos de los mecanismos de ingreso del personal a la Administración Pública, sobre la base del mérito y la aptitud y a través de procedimientos que permitan una participación en igualdad de condiciones de quienes aspiran a ingresar a la función pública. Sin embargo, la practica administrativa, los procedimientos administrativos carecen de objetividad, eficacia y transparencia, ya que los concursos en su mayoría no se hacen públicos, a través de medios masivos de comunicación, como periódicos de circulación nacional y/o páginas en Internet.

El procedimiento administrativo de selección de jueces quizá es que mejor se realiza, por los programas de formación inicial de jueces, aunque con algunas deficiencias, ya que la Corte Suprema de Justicia en ocasiones no nombra a los mejores evaluados, según dictámenes de la Escuela de Capacitación Judicial. Además, otros de los problemas que tienen el ordenamiento jurídico en cuanto a los procedimientos de selección, son:

- a) los medios de impugnación con los que cuentan estas leyes no son transparentes y poco expeditos en sede administrativa;
- b) El problema del control del número de funcionarios de confianza o asesores que los que deben contar un funcionario de gobierno, en muchas ocasiones tiene hasta un número de diez, con emolumentos exorbitantes.<sup>20</sup>, cuyo merito es pertenecer a un partido político, sin merito y idoneidad.

---

<sup>20</sup> El Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, que en su artículo 147 dispone que la Junta Directiva nombrará a los empleados de las distintas

## B) ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Un aspecto fundamental que ha sido señalado poco transparente son los procesos de adquisición de bienes y la prestación de servicios por medio de la contratación administrativa<sup>21</sup>. Nuestra Constitución de la República, estipula en el artículo 234, que cuando la Administración, tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que hayan de comprometerse fondos o bienes públicos, deberán someterse dichas obras o suministros a licitación pública, excepto en los casos que la ley determine.

En este sentido, desde el año 2000, tenemos la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y su reglamento desde el año 2005, aplicables a los procedimientos de adquisiciones y contrataciones que realicen los órganos, dependencias, organismos auxiliares, entidades y municipalidades del Estado<sup>22</sup>, con excepción de las señaladas en el artículo 4 de la Ley<sup>23</sup>.

Pese a que la LACAP manda a que se creen que organismos y mecanismos para la adjudicación y ejecución de los contratos administrativos en la práctica ha sido un esquema proclive a la corrupción administrativa, sobre todo en el procedimiento de selección y adjudicación de contratos de obra pública, a manera de ejemplo podemos mencionar la adjudicación de contratos millo-

---

dependencias de la Asamblea, de conformidad con la Ley de salarios, pudiendo también celebrar contratos según las necesidades de cada área.

<sup>21</sup> Ver Fernández Ruiz, J., *Derecho Administrativo. Contratos*, 2ª ed., Porrúa-Universidad, Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 9-12. Donde pone en relieve las prácticas corruptas de las administraciones públicas en el actividad contractual.

<sup>22</sup> Por su parte, el art 2 del Reglamento de la LACAP, dispone que para las adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública regirán los principios de publicidad; libre competencia e igualdad; racionalidad del gasto público y centralización normativa; así como de descentralización operativa.

<sup>23</sup> La LACAP, excluye a los contratos por servicios personales, convenios interadministrativos, Las adquisiciones y contrataciones financiadas con fondos provenientes de Convenios o Tratados que celebre el Estado con otros Estados o con Organismos Internacionales, cuando así lo determine el tratado.

narios en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Administración de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), y procesos de Licitación de contratos de obras en diversas municipalidades, donde se comprobó que un ex diputado (que es prófugo de la justicia salvadoreña), se le adjudicaron los contratos con desviación de poder de carácter pública, ya que ofrecía construir otras obras “públicas” a cambios de otorgarle los contratos administrativos de obras, que la final quedaron inconclusas. Todos estos casos han llegado a instancias judiciales de orden penal. Incluso la adjudicación del contrato de obra pública en la administración de ANDA, cuyo contratista era la “Sociedad Drillmaster”, por cuanto, se promovió un proceso de lesividad<sup>24</sup>, ya que se comprometieron fondos públicos futuros y se comprobó que existieron sobornos a cambio de la adjudicación, y al grado que obviaron procedimientos esenciales de la licitación pública.

#### IV. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

*Primera.* Pese a los esfuerzos para prevenir y combatir la corrupción pública; este fenómeno cada vez se extiende a niveles inimaginables, este fenómeno socavan el Estado de Derecho y el desarrollo de los pueblos, porque debilita las instituciones administrativas.

*Segunda.* Es evidente que la corrupción pública quebranta los principios de legalidad, porque no se siguen los procedimientos administrativos que ha predefinido el ordenamiento jurídico. El de eficacia porque desvían los fondos públicos para fines privados o políticos. El por supuesto afecta el de servicio porque los servicios públicos no son prestados con el propósito de satisfacer las necesidades colectivas, y se agrava aún, si los servidores públicos no ejercen sus funciones en el marco de la ética pública.

---

<sup>24</sup> Ver Sentencia definitiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del 31 de octubre de 2006, ref. 295-A-2004.



*Tercera.* La corrupción pública se vuelve alienante en la función pública, sobre todo en los servidores públicos de menor rango-empleados-, ya que éstos realizan conductas contrarias a la ética pública, tales como: apropiación del dinero y bienes del erario público, aceptan sobornos, dadas, favorecer a parientes o allegados políticos; aducen bajos salarios e inestabilidad en el cargo, todo propiciado por el mal ejemplo de los altos funcionarios de gobiernos.

*Cuarta.* La corrupción pública es un flagelo que agobia a todos los pueblos, por ello los Estados deben de crear legislaciones que minimicen la discrecionalidad administrativa, que las decisiones de la adjudicación de negocios jurídicos sean colegiadas y no unipersonales; y fortalecer la transparencia y acceso a la información a la colectividad para que se realicen verdaderas contralorías públicas de la sociedad civil frente a los procesos de selección, adjudicación y sobre todo de ejecución de los contratos administrativos.

*Quinta.* No basta con ratificar convenios internacionales y tomar medidas legislativas internas para sancionar drásticamente la corrupción, sino comenzamos hacer valer que la función pública sea una función para el servicio de la colectividad, sobre la base de la prevalencia de los principios de la ética pública, porque solo así, podemos llegar a profesionalizar la función pública en nuestros países.

