

REPUBLICA DE EL SALVADOR
INFORME DE AVANCES EN LA IMPLEMENTACION DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS
DURANTE LAS PRIMERAS DOS RONDAS DE ANALISIS

RECOMENDACIONES DE LA
PRIMERA RONDA DE ANÁLISIS

1. NORMAS DE CONDUCTA Y MECANISMOS PARA HACER EFECTIVO SU CUMPLIMIENTO (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1 Y 2 DE LA CONVENCIÓN)

1.1. Normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento.

▪ Recomendación:

“Fortalecer la implementación de leyes y sistemas reglamentarios respecto a los conflictos de intereses, de modo que permitan la aplicación práctica y efectiva de un sistema de ética pública.”

▪ Medidas sugeridas por el Comité:

a) *Considerar la posibilidad de legislar, a través de los procedimientos jurídicos y administrativos correspondientes, las conductas orientadas a prevenir conflictos de intereses para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas a que se refiere la Convención, incluyendo entre otros aspectos, la adopción de un instrumento jurídico aplicable a la generalidad de los funcionarios públicos, el cual les permita conocer con exactitud sus deberes y derechos. Lo anterior, sin perjuicio de que atendiendo al régimen de División de Poderes y la existencia de organismos autónomos, pudiera contemplarse el establecimiento de regímenes específicos dirigidos a sectores particulares que por su especialidad y materias de su competencia, puedan requerir el establecimiento de normas especialmente restrictivas que precisen sus deberes y derechos.*

La medida sugerida por el Comité ha sido implementada por el Estado de El Salvador en virtud de la adopción de la Ley de Ética Gubernamental, decretada el 27 de abril de 2006 por la Asamblea Legislativa de la República mediante Decreto Legislativo No. 1038, en la que se detallan con claridad los deberes, principios y prohibiciones éticas que debe de observar todo servidor público. Además crea el Tribunal de Ética Gubernamental como institución autónoma para conocer de denuncias y establecer sanciones éticas. Este Tribunal ya está en funcionamiento, así como también las Comisiones Éticas que funcionan en cada institución pública. Con fecha 21 de junio de 2008, entró en vigencia el Reglamento de la citada Ley que desarrolla los aspectos operativos del Tribunal y Comisiones en cuestión.

b) *Considerar la posibilidad de crear o fortalecer los mecanismos de carácter preventivo de acceso a la función pública, aplicables a la generalidad de los servidores públicos, de acuerdo con los alcances que determine la propia ley y en relación con los cargos que ésta determine, tomando en cuenta los siguientes aspectos:*

i. *Complementar las normas de ingreso a la función pública, de aplicación general, fortaleciendo los mecanismos preventivos que faciliten la detección de posibles conflictos de intereses.*

Para tal efecto, pudieran tomarse en consideración las disposiciones contenidas en los artículos 18 y 19 de la Ley de Servicio Civil, como un punto de referencia con el propósito de desarrollar las normas jurídicas antes indicadas, para asegurar la imparcialidad con que deben conducirse los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y aún después de concluidos éstos.

- ii. *Desarrollar otros mecanismos que identifiquen aquellas causas que pudieran sobrevenir en el transcurso del ejercicio de la función pública y que pudieran constituir conflictos de intereses.*

La medida sugerida por el Comité ha sido implementada por el Estado de El Salvador en virtud de la adopción de la Ley de Ética Gubernamental, decretada el 27 de abril de 2006 por la Asamblea Legislativa de la República mediante Decreto Legislativo No. 1038. El Art. 5 lit. "g" de dicha Ley señala: *"Deber de excusarse de participar en asuntos sobre los que tiene conflicto de interés: Abstenerse de participar en la toma de decisiones en donde exista conflicto de interés para él o para sus familiares hasta en el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. La abstención la deberá comunicar a su superior, quien resolverá sobre el punto en su caso designará un sustituto."* La violación de este deber ético constituye una infracción que puede ser conocida y sancionada por el Tribunal de Ética Gubernamental.

- c) *Considerar la posibilidad de crear e implementar mecanismos que permitan determinar en casos concretos si quien desempeña funciones públicas se encuentra en una situación de conflicto de intereses y que al mismo tiempo permitan adoptar aquellas medidas necesarias a fin de proteger el interés público, tales como la desvinculación del ejercicio de sus funciones, el desconocimiento oficial del asunto, su renuncia a los intereses particulares en conflicto, o bien la invalidez de las decisiones proferidas por quien se encuentre en tal situación.*

La medida sugerida por el Comité ha sido implementada por el Estado de El Salvador en virtud de la adopción de la Ley de Ética Gubernamental, decretada el 27 de abril de 2006 por la Asamblea Legislativa de la República mediante Decreto Legislativo No. 1038, **que** desarrolla en sus Arts. 3 lit. "j", 5 lit. "g", 6 lits. "p", 18, 24, 25, 26, 27 y 28, todo lo relativo al conflicto de interés.

- e) *Considerar la posibilidad de crear, implementar o mejorar, según corresponda, mecanismos para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses en el desempeño de funciones públicas, y proporcionar capacitación y actualización periódica con respecto a dichas normas.*

La medida sugerida por el Comité ha sido implementada por el Estado de El Salvador en virtud de la vigencia de la Ley de Ética Gubernamental, decretada el 27 de abril de 2006 por la Asamblea Legislativa de la República mediante Decreto Legislativo No. 1038, que creó al Tribunal de Ética Gubernamental. Este Tribunal dentro de sus funciones cuenta con la de difundir y capacitar a todos los servidores públicos, labor que se ha hecho por medio de **capacitaciones a los miembros de las Comisiones institucionales y a por medio de** campañas publicitarias a través de medios de comunicación, orientadas a dar a conocer a todos sobre los principios, deberes y prohibiciones éticas. De la misma manera, las Comisiones Éticas presentes en cada institución pública tienen como obligación, entre otros, la de capacitar al menos una vez al año a los servidores de la institución en que funciona. Art. 35, 38 y 39 de la Ley de Ética Gubernamental.

- f) *El Comité motiva a la República de El Salvador para que siga fortaleciendo la labor que realiza la Corte de Cuentas de la República, por medio del establecimiento de indicadores que permitan determinar con mayor precisión los resultados alcanzados por dicho órgano.*

La medida sugerida por el Comité ha sido implementada por el Estado de El Salvador, pues la Corte de Cuentas de la República es un organismo independiente cuya misión constitucional es fiscalizar la Hacienda Pública en general y la ejecución del Presupuesto en particular.

La Corte de Cuentas es el organismo rector del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública.

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

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

Las acciones de control que la Corte realiza son: Auditorías Financieras, Auditorías Operacionales y Exámenes Especiales.

Tanto para la realización de dichas funciones como para su evaluación, la Corte de Cuentas maneja indicadores que permiten evidenciar el grado de cumplimiento de las entidades supervisadas.

1.2. Normas de conducta y mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos

▪ Recomendación:

“Fortalecer la implementación de leyes y sistemas reglamentarios con respecto al control de los recursos de la administración pública.”

▪ Medidas sugeridas por el Comité:

- a) *Considerar la posibilidad de legislar, tomando en cuenta los procedimientos correspondientes, las conductas orientadas a asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, incluyendo aspectos tales como la elaboración de un instrumento jurídico, que ofrezca en la República de El Salvador un régimen jurídico uniforme sobre la base de supuestos normativos que se adecuen a las especificidades, grado y requerimientos particulares de cada uno de los entes que integran la administración pública y que además proporcione un trato igualitario en la regulación de la conducta de los*

servidores públicos, proveyendo seguridad jurídica al ejercicio de la función pública y a la conservación y uso adecuado del patrimonio del Estado.

Lo anterior, sin perjuicio que las disposiciones específicas aplicables establezcan obligaciones propias para cada uno de los Órganos del Estado, los municipios y, en su caso, las relativas a las Instituciones Autónomas.

La medida sugerida por el Comité ha sido implementada por el Estado de El Salvador en virtud de la vigencia de la Ley de Ética Gubernamental, decretada el 27 de abril de 2006 por la Asamblea Legislativa de la República mediante Decreto Legislativo No. 1038, que en su Art. 4 "m", dispone: "*Eficiencia y eficacia. Cumplir programas y tareas propias del cargo y lograr los objetivos al menor costo para el público y la institución, evitando demoras y atrasos en el trabajo y en el logro efectivo de las tareas encomendadas, así como administrar los recursos evitando el despilfarro.*", y que es aplicable a todos los servidores públicos.

Se cuenta también con las Normas Técnicas de Control Interno, reglamento emanado de la Corte de Cuentas de la República, de carácter obligatorio a todos los órganos, instituciones, entidades, sociedades y empresas del sector público y sus servidores. Estas normas establecen pautas generales que orientan el accionar de las diferentes entidades del sector público, en un adecuado sistema de control interno y probidad administrativas, para el logro de la eficiencia, efectividad, economía y transparencia en la gestión. Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial número 180, Tomo 364, del 29 de septiembre de 2004.

Se acomoda además con las políticas de austeridad proveídas por la Presidencia de la República para el Órgano Ejecutivo.

- b) *Diseñar e implementar mecanismos para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos, y para resolver las consultas de los mismos al respecto, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con relación a dichas normas.*

La medida sugerida por el Comité ha sido implementada por el Estado de El Salvador en virtud de la adopción de la Ley de Ética Gubernamental, decretada el 27 de abril de 2006 por la Asamblea Legislativa de la República mediante Decreto Legislativo No. 1038, y que creó el Tribunal de Ética Gubernamental y las Comisiones de Ética. Dentro de esas funciones están organizaciones tienen que capacitar a todos los servidores públicos acerca de los principios, deberes y prohibiciones éticas, entre los que se cuenta el Art. 38 que señala "Toda institución pública se asegurará que sus servidores públicos sin excepción dediquen una jornada por año a leer, explicar y discutir los contenidos de esta ley", y el Art. 17 lit. "a", que establece: "a) Realizar consultas al Tribunal y su respectiva Comisión de Ética, sobre la aplicación de esta ley y referente a situaciones relacionadas con la ética gubernamental." El Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental, desarrolla la facultad consultiva del Tribunal en los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 46 y 47.

Los artículos 7 y 12 de las Normas Técnicas de Control Interno, dictadas por la Corte de Cuentas de la República, señalan la obligación de la máxima autoridad, demás niveles de gerenciales y jefaturas en cada Institución Pública, de mantener y demostrar integridad y valores éticos en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones. También es obligación de los citados, establecer apropiadas políticas y prácticas de personal, principalmente las que se refieran a contratación, inducción, entrenamiento y evaluación. Estas Normas son de carácter obligatorio, y su aplicación en cada Institución Pública, es evaluada periódicamente, entre otros, por la misma Corte de Cuentas de la República.

- c) *Realizar una evaluación de la utilización y efectividad de las normas de conducta para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos y de los mecanismos para su cumplimiento existentes en la República de El Salvador, como instrumentos para prevenir la corrupción y, con base en el resultado de dicha evaluación, considerar la adopción de medidas para promover, facilitar, consolidar y asegurar la efectividad de los mismos con dicho fin.*

La medida sugerida por el Comité ha sido implementada por el Estado de El Salvador en virtud de la adopción de la Ley de Ética Gubernamental, decretada el 27 de abril de 2006 por la Asamblea Legislativa de la República mediante Decreto Legislativo No. 1038. El Tribunal de Ética Gubernamental tiene la función primaria de definir mecanismos para garantizar la transparencia de la administración pública, así como formular e implementar políticas para que los servidores públicos se esmeren en el uso racional de los recursos del Estado, Arts. 12 lit. “f” y “g. Además, la aplicación y efectividad de las normas de conducta y el uso adecuado de los recursos públicos, son evaluadas por la Corte de Cuentas de la República por medio de las Auditorías Operacionales que examinan y evalúan, en todas las entidades y organismos del sector público, la eficiencia, efectividad y economía en el uso de recursos humanos, ambientales, materiales, financieros y tecnológicos.

1.3. Normas de conducta y mecanismos en relación con las medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento

▪ Recomendación:

“Fortalecer los mecanismos con los que cuenta para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.”

▪ Medidas sugeridas por el Comité:

- a) *Facilitar el cumplimiento de la obligación de denunciar los actos de corrupción a través de los medios que estime adecuados, y en particular, reglamentar la presentación de estas denuncias estableciéndose requisitos que no causen la inhibición de potenciales denunciantes e incluyendo la posibilidad de que éstas se realicen manteniendo, en sede administrativa, la confidencialidad de la identidad de los denunciantes.*

La medida sugerida por el Comité ha sido implementada por el Estado de El Salvador en virtud de la adopción de la Ley de Ética Gubernamental, decretada el 27 de abril de 2006 por la Asamblea Legislativa de la República mediante Decreto Legislativo No. 1038, complementada por el Reglamento de dicha Ley, publicado en el Diario Oficial número 109 Tomo 379, del 6 de junio de 2008, en especial el artículo 51; y por la Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos.

También se cuenta con el Reglamento para la Atención de Denuncias Ciudadanas, emitido por la Corte de Cuentas de la República, publicado en el Diario Oficial número 129, Tomo 352, del 10 de julio de 2001.

Los tres cuerpos normativos mencionados cubren en forma completa y adecuada los parámetros señalados en la recomendación, sobre todo lo relativo a la confidencialidad de la identidad de los denunciantes.

d) Avanzar en los esfuerzos dirigidos a capacitar a los funcionarios públicos en relación con la existencia y el propósito de la responsabilidad de denunciar ante las autoridades competentes los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento, incluyendo el régimen de protección que les corresponda en estos casos y motivar a la República de El Salvador a consolidar los avances que en este sentido ya ha dado la Sección de Participación Ciudadana de la Corte de Cuentas de la República.

La medida sugerida por el Comité ha sido implementada por el Estado de El Salvador en virtud de la adopción de la Ley de Ética Gubernamental, decretada el 27 de abril de 2006 por la Asamblea Legislativa de la República mediante Decreto Legislativo No. 1038. En cuanto a los avances que en este sentido ha dado la Sección de Participación Ciudadana de la Corte de Cuentas de la República y que fueron reconocidos por el Comité de Expertos en su Informe, los mismos se han consolidado por medio de la inclusión en la página web de la mencionada Corte de una sección que facilita la denuncia vía electrónica y de manera confidencial.

▪ Recomendación 6.2:

“Informar a la Secretaría General de la OEA la designación de la autoridad o autoridades aludidas en el punto anterior, de acuerdo con las formalidades previstas para ello.”

Las recomendaciones 6.1, y 6.2 sugeridas por el Comité ha sido implementadas por el Estado de El Salvador en virtud de haber designado a la Dirección **General** de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores como la oficina gubernamental que se encargará de recibir, dar seguimiento y coordinar con las demás entidades que de conformidad al ordenamiento legal salvadoreño sea necesario, las solicitudes de asistencia y cooperación internacionales previstas en la Convención Interamericana Contra la Corrupción.

RECOMENDACIONES DE LA SEGUNDA RONDA DE ANÁLISIS

En cuanto a las recomendaciones adoptadas por el Comité respecto de El Salvador, en el marco de la Segunda Ronda de Análisis, hay que tener en consideración que se está en proceso de llevar a cabo la celebración del Taller para el examen del Plan de Acción para la implementación de las recomendaciones del Comité de Expertos de MESICIC, y en ese sentido dentro del citado Plan de Acción, se desarrollan las medidas que se sugieren para cumplir con tales recomendaciones. Algunas de ellas han sido comenzadas a cumplir. Sin embargo, se considera que será el Plan de Acción y su posterior desarrollo lo que marcará la ruta a seguir para cumplir las recomendaciones que falta por implementar de la Primera Ronda, así como aquellas que corresponde a al Segunda Ronda.

Se espera llevar a cabo el mencionado Taller a la mayor brevedad posible, teniendo en cuenta que hubo un cambio de Gobierno a raíz de las elecciones presidenciales celebradas en marzo de 2009, y consecuentemente, una renovación en ciertos cargos que exigen la imposición en los temas que involucra la implementación del Plan de Acción.

Conviene también indicarle al Comité los siguientes puntos, que como observará inciden en el cumplimiento de diversas recomendaciones:

1. En El Salvador se ha instaurado, desde el 1 de junio de 2009, un nuevo Gobierno, bajo el esquema partidario del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Desde el Plan de Gobierno, planteado en el texto editado y publicado durante la campaña electoral de principios de año, en el acápite titulado “Gobierno Honrado: Ética, Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción” se menciona, entre otros, un punto medular, el compromiso con el “ Cumplimiento de las disposiciones contenidas en los Instrumentos internacionales tales como La Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC, la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), las declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas y cumbres de las Américas en la materia”.
2. Un mes antes de la Toma de Posesión del referido Gobierno, el entonces Vicepresidente Electo, Sr. Salvador Sánchez Ceren, en iniciativa compartida con los Vicepresidentes de la Región, celebraron un Encuentro Regional de Vicepresidentes en la Ciudad de Antigua Guatemala, del 22 al 24 de abril en que se comprometieron a desarrollar un Sistema Regional de Transparencia, a cargo de los Despachos Vicepresidenciales de cada país. Se reafirma el compromiso con las Convenciones y Convenios arriba mencionados, así como con la Declaración de Centroamérica como Región Libre de Corrupción, firmada por los Presidentes Centroamericanos en noviembre de 2006. Se espera realizar una primera reunión de seguimiento a la Declaración en Belice durante octubre-noviembre del año en curso.

3. Uno de los primeros actos del nuevo Gobierno ha sido la reforma necesaria a nuestra Ley de Servicio Civil, sobre el cual OEA ya había señalado una cantidad desmedida de empleados públicos bajo el régimen de contrato y de ley de Salarios. Dicha anomalía se ha corregido con el Decreto no.10 de la Asamblea Legislativa del 20 de mayo del año corriente, en que se revierte dicha situación, asegurando la estabilidad laboral de miles de empleados que, de otra forma, no podrían contar con la seguridad de derecho al trabajo.
4. Un aspecto importante del manejo del tema de transparencia y la lucha contra la corrupción ha sido la ubicación de dichos esfuerzos en un nivel que explicita la importancia estratégica del tema en los planes de gobierno, por lo que se ha creado una Subsecretaría de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, como parte de la Secretaría de Asuntos Estratégicos. Asimismo se ha nombrado Director de la misma al Licenciado Marcos Rodríguez, anteriormente Director del Capítulo de Transparency International en El Salvador. Dicha Subsecretaría tendría, entre otras funciones, la de velar por la aplicación de nuestros compromisos internacionales en el tema, la atención a los aspectos territoriales de la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de velar por la implementación de la legislación pertinente y el contacto y participación ciudadana en este tema de agenda nacional.
5. En El Salvador, una de las instituciones que administra más recursos de inversión pública, así como en muchos países, es el Ministerio de Obras Públicas, encargada de la red vial y su mantenimiento, así como de la implementación de políticas en torno a vivienda y desarrollo urbano. En línea con las demandas de mayor transparencia articuladas en la campaña electoral, el nuevo Gobierno ha creado un Observatorio para facilitar el acceso a la información por parte de la ciudadanía y el monitoreo de la transparencia por parte de la sociedad. Dicho Convenio ha sido firmado el 31 de agosto de 2009, con la participación del Titular de la cartera mencionada, así como el Secretario de Asuntos Estratégicos, la Cámara de la Construcción, la Asociación de Periodistas de El Salvador y la Fundación salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Se ha contado en dicho evento, en calidad de testigo de honor, con la presencia de Andrés Hernández, Coordinador Senior de Programas del Departamento de América de Transparency International y otras autoridades.
6. Es importante señalar que El Salvador, ha desarrollado, para el periodo en cuestión, una activa participación, tanto en el seguimiento de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción como en la Declaración de Centroamérica como Región Libre de Corrupción ya mencionada.