

Información relacionada con las mejores prácticas, enseñanzas extraídas y dificultades encontradas por los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en su empeño por aumentar la eficacia de los órganos de lucha contra la corrupción: comentarios enviados por el Tribunal de Ética Gubernamental

1. Descripción del órgano encargado de prevenir la corrupción, de supervisar y coordinar la aplicación de las políticas a que se refiere el artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción –UNCAC–)

El Tribunal de Ética Gubernamental –en adelante TEG– fue creado mediante Decreto Legislativo 1038, publicado en el Diario Oficial No. 90, tomo 371, de julio de 2006, con el cual se promulgó la hoy derogada Ley de Ética Gubernamental. Dicha normativa fue sustituida por su homónima vigente desde el día 1 de enero de 2012, emitida por Decreto Legislativo 873, publicado en el Diario Oficial No.229, tomo 393, de fecha 7 de diciembre de 2011.

El TEG es una entidad de derecho público con personalidad jurídica y autonomía en lo administrativo, técnico y económico. Dicha entidad fue creada con el propósito de normar y promover el desempeño ético en la función pública; así como prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas de los servidores [públicos].

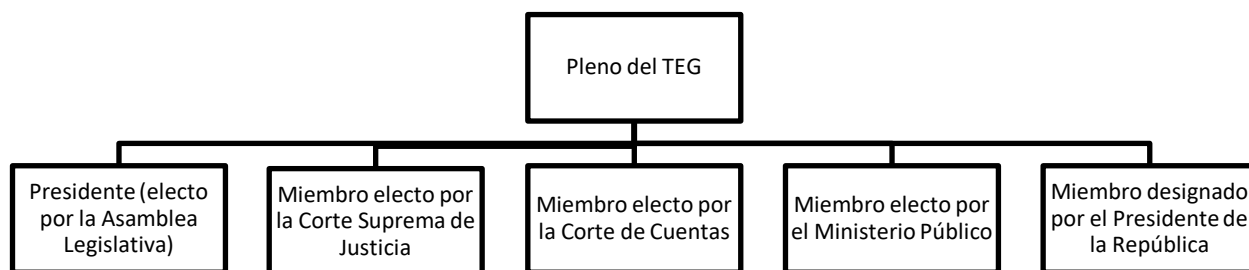
La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que el TEG *“tiene a su cargo la prevención y sanción de las acciones contrarias a la ética pública y ha sido establecido para dotar a El Salvador de un adecuado régimen de ética para el desarrollo de la institucionalidad democrática del país, la correcta administración del patrimonio público, el combate a la corrupción y la eficiencia de la Administración pública”* (Sentencia en el proceso de inconstitucionalidad referencia 49-2011, de fecha 23/01/2013).

De conformidad con el inciso 1 del Artículo 18 de la Ley de Ética Gubernamental –LEG– el Tribunal se integra por: i) el Pleno que constituye la máxima autoridad y está conformada por cinco miembros propietarios o sus respectivos suplentes, según se detallará más adelante; y ii) las Comisiones de Ética Gubernamental de cada una de las instituciones de la Administración Pública.

Particularmente, desde su creación, el pleno del TEG se ha caracterizado por ser un cuerpo colegiado, es decir formado por un conjunto de personas físicas ordenadas horizontalmente, de manera que todas ellas concurren, de modo colectivo, a formar la voluntad u opinión del órgano.

En este sentido, el inciso 2° del citado artículo 18, señala que *“el pleno, como organismo colegiado, es la reunión de los miembros propietarios constituidos en sesión, en el número suficiente para conformar el quórum establecido por esta Ley”*.

El Pleno del TEG entonces está integrado por cinco miembros, a saber: el Presidente, es elegido por el Asamblea Legislativa; por otra parte, el resto de miembros son electos por la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Cuentas de la República, los titulares del Ministerio Público y por el Presidente de la República. Mediante este mecanismo se escogen tanto a los miembros propietarios como a sus respectivos suplentes.



Los miembros del Pleno son nombrados para un período de cinco años en sus cargos, pudiendo ser reelectos; ejercen sus funciones a tiempo completo, por lo que no pueden desempeñar cargos de dirección o representación política u otro de la Administración Pública.

Por su parte, las Comisiones de Ética Gubernamentales –CEG– también son órganos colegiados integrados por tres miembros que deben formar parte del personal de la institución en que ha sido conformada.

La LEG exige que deben conformar la Comisión de Ética Gubernamental las siguientes instituciones: a) Asamblea Legislativa; b) Presidencia de la República; c) Corte Suprema de Justicia; d) Secretarías de Estado; e) Consejo Nacional de la Judicatura; f) Corte de Cuentas de la República; g) Fiscalía General de la República; h) Procuraduría General de la República; i) Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; j) Tribunal Supremo Electoral; k) Universidad de El Salvador; i) todas las instituciones oficiales autónomas o descentralizadas incluyendo al Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, y Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, que han sido constituidas de esa forma en su ley de creación; y, m) cada una de las municipalidades del país y en el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

Los miembros propietarios y suplentes de las CEG son nombrados así: uno por el titular de la institución respectiva, otro por el TEG y el tercero por elección de los servidores públicos de la misma institución.

En caso existan circunstancias razonables que no hagan posible la creación de la CEG o no pueda cumplirse con la finalidad para la que ha sido prevista, la institución puede solicitar

al TEG que le exonere de la obligación de conformarla, en cuyo caso este nombrará a un Comisionado de Ética –artículos 25 inciso 2° y 25 del Reglamento de la citada Ley–.

Es preciso señalar que las CEG o los Comisionados, según sea el caso, desempeñan tal función *ad honorem* y, desde luego, ello no les exime el cumplimiento de las responsabilidades de su cargo principal.

Como ya se indicó con anterioridad, el legislador determinó que el TEG está conformado por el Pleno y las CEG. En tal sentido, los artículos 19 y 20 de la Ley de Ética Gubernamental distinguen entre las funciones y atribuciones que le corresponden al Tribunal y las que competen propiamente al Pleno; particularmente, las principales funciones encomendadas se bifurcan en dos grandes áreas:

a) Preventiva: La LEG confiere al Tribunal de Ética Gubernamental la atribución de promover y difundir entre todos los servidores públicos, personas que sin serlo administren bienes o manejen fondos públicos y ex servidores públicos –esto es, sujetos de aplicación de la LEG–, el respeto y observancia de las normas éticas, los principios, derechos, deberes y prohibiciones éticas contenidos en la referida norma. Incluso le impone la obligación de promover la cultura de ética en la población en general.

Precisamente, esta labor de prevención es la función principal que –según el legislador– deben desarrollar las CEG. Por esta razón, el artículo 27 letra d) de la LEG determina que es atribución de estas difundir y capacitar a los servidores públicos de su institución sobre la ética en la función pública, la citada Ley y cualquier otra normativa relacionada con la finalidad de prevenir los actos de corrupción.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 48 del Reglamento de la LEG indica que la labor preventiva corresponde al Tribunal, las CEG y los Comisionados de Ética Gubernamental. Incluso, el artículo 47 refiere que el Tribunal deberá realizar cursos de inducción u otras actividades idóneas para promover la ética pública entre las máximas autoridades de las instituciones y los demás funcionarios de elección popular o de segundo grado de la Administración Pública.

b) Sancionadora: Entre las competencias que el legislador le ha conferido al Tribunal destaca la potestad sancionadora, la cual se ejerce contra las conductas u omisiones perfiladas como infracciones administrativas por contravenir los deberes o las prohibiciones éticas enumeradas en los artículos 5,6 y 7 de la LEG.

El artículo 20 letra a) de la LEG determina que es competencia del Pleno del TEG *“Tramitar el procedimiento administrativo sancionador por denuncia o de oficio, e imponer las sanciones a las personas sujetas a la aplicación de la LEG, que infrinjan los deberes o prohibiciones éticas.”*

2. Descripción de las medidas adoptadas por el TEG para difundir eficazmente los conocimientos en materia de prevención de la corrupción y se ocupe con eficacia de las reclamaciones y denuncias de los ciudadanos relacionadas con la corrupción

a) Prevención

En el rubro de divulgación, el TEG ha desarrollado campañas publicitarias en diferentes medios de comunicación, elaborado y entregado material de promoción de su competencia, las conductas antiéticas y prácticas de corrupción, así como de fomento de la denuncia y aviso, actividades divulgativas de la Ley, tanto de la institución como de las Comisiones de Ética Gubernamentales y Municipales, y cualquier otro contenido que contribuya a la prevención de la corrupción. También, se han utilizado las tecnologías de la información y la comunicación para la difusión de mensajes alusivos a dichas temáticas.

Así el TEG elabora material físico que promueve el conocimiento de la Ley, entre ellos dípticos, trípticos, afiches, Leyes de ética en versión de bolsillo y estándar, material promocional diverso como material de oficina con contenido de la Ley (cubos, reglas, libretas y cuadernos), y una versión pedagógica de la Ley denominada “Lecciones de ética”, que contiene ilustraciones y actividades destinadas al aprendizaje de las niñas, niños y jóvenes. Este material no solo es entregado a los usuarios, sino también a los miembros de las CEG, Comisionados de Ética Gubernamental y servidores públicos a efecto que los coloquen en lugares estratégicos y los distribuyan en los eventos que realicen en sus correspondientes entidades.

Además, se asiste a diversos eventos como ferias públicas en las que se distribuye material y se orienta a los asistentes respecto a la importancia de la denuncia y el aviso, así como las normas éticas que deben cumplir los servidores públicos.

Entrega de material divulgativo						
Material	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Leyes	9,276	2,673	9,761	13,178	6,387	466
Afiches	1,580	36	4,208	2,697	2,875	644
Trípticos	7,110	6,000	7,665	385	20,271	200
Dípticos	6,550					
Lecciones de Ética Pública			2,000			

En el año 2015, el Tribunal únicamente contaba con la página web como medio electrónico institucional para la difusión de contenido; no obstante, a partir de enero de 2016 creó cuentas en las redes sociales de Facebook y Twitter, herramientas que han permitido

difundir la información antes referida, así como las sanciones impuestas, datos estadísticos, noticias, entre otros temas.

A la fecha, el TEG cuenta con 5,710 seguidores en Twitter y 4,244 seguidores en Facebook. En 2019 se renovó visualmente y el contenido de la página web institucional, lo cual ha permitido posicionar de manera más efectiva material preventivo respecto a la conducta ética, permitiendo con facilidad acceder a material divulgativo, descargar el formulario de denuncias e interponer avisos anónimos. Adicionalmente, se ha realizado el lanzamiento de #avisosTEG, aplicación que permite la presentación de avisos por el usuario, desde su teléfono celular, de forma fácil, sencilla y rápida.

El Tribunal, además, ha capacitado a Miembros de CEG, Comisionados de Ética y servidores públicos, con especial énfasis en aquellos que se desempeñan como docentes de los diferentes niveles educativos, sobre el desarrollo de temáticas y estrategias metodológicas que faciliten el desarrollo y práctica de los contenidos éticos.

Cantidad de personas capacitadas					
	2015	2016	2017	2018	2019
Capacitados por TEG	2,476	2,870	3,191	3,071	3,706
Capacitados por CEG o CE	14,380	13,246	24,306	25,804	8,652
Eventos divulgativos realizados por el TEG	1,796	1,741	1,6,964	1,348	1,970
Capacitados por TEG (Modalidad virtual)					122
Total de personas	18,652	18,037	29,461	30,223	14,450

Desde el año 2019, se habilitó el “aula virtual” como un espacio de interacción pedagogía de tipo e-learning que permite tanto al Tribunal como a los Comisionados y Miembros de CEG desarrollar a distancia temas de la Ética Pública y Anticorrupción (<https://aulavirtualteg.gob.sv/moodle/>). Asimismo, de forma trimestral se publica una revista en formato físico y virtual de la cual se han emitido 12 ediciones (<https://teg.gob.sv/revista-virtual/#.XnOTSqNKi2w>)

b) Atención de Denuncias

Con el propósito de fomentar la cultura de la denuncia, el TEG ha elaborado formularios predeterminados que contienen la enunciación de los requisitos exigidos por la Ley, brindándoles a los interesados la asistencia que requiera para descargar, completar y presentar el formulario, el cual está disponible en (<https://teg.gob.sv/denuncias/#.XnOT1aNKi2w>). También se reciben denuncias verbales cuando los ciudadanos así lo solicitan.

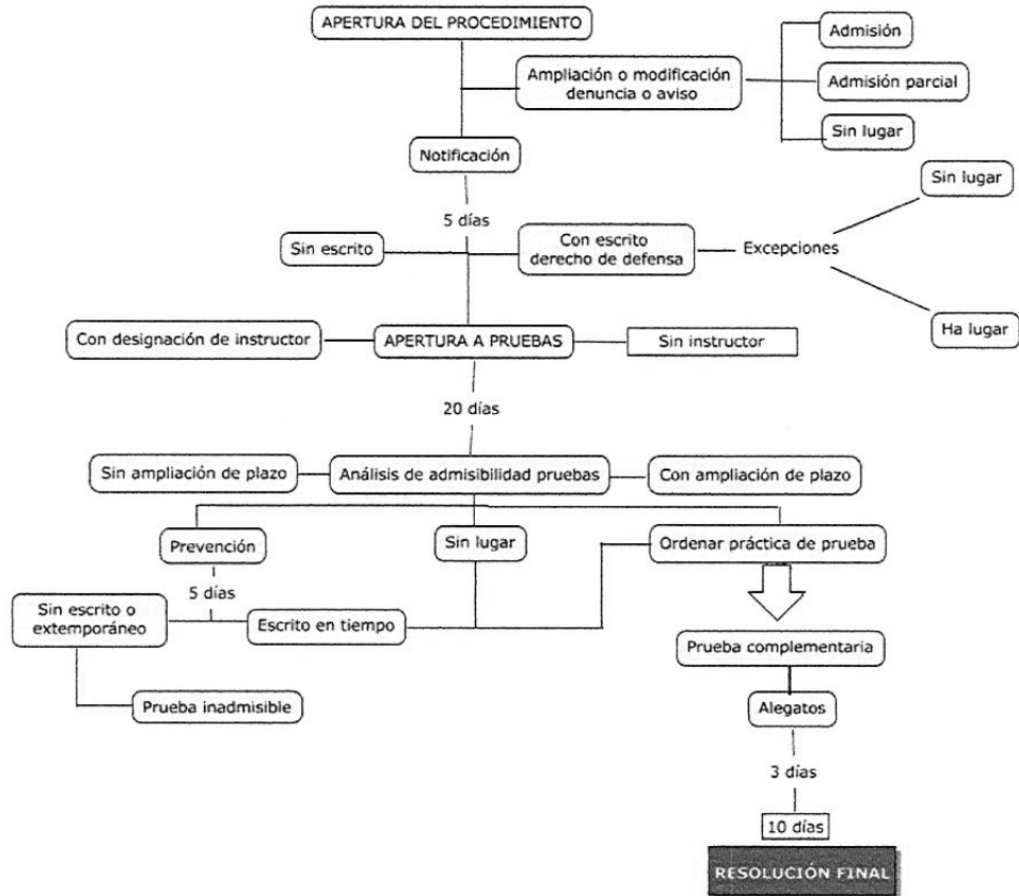
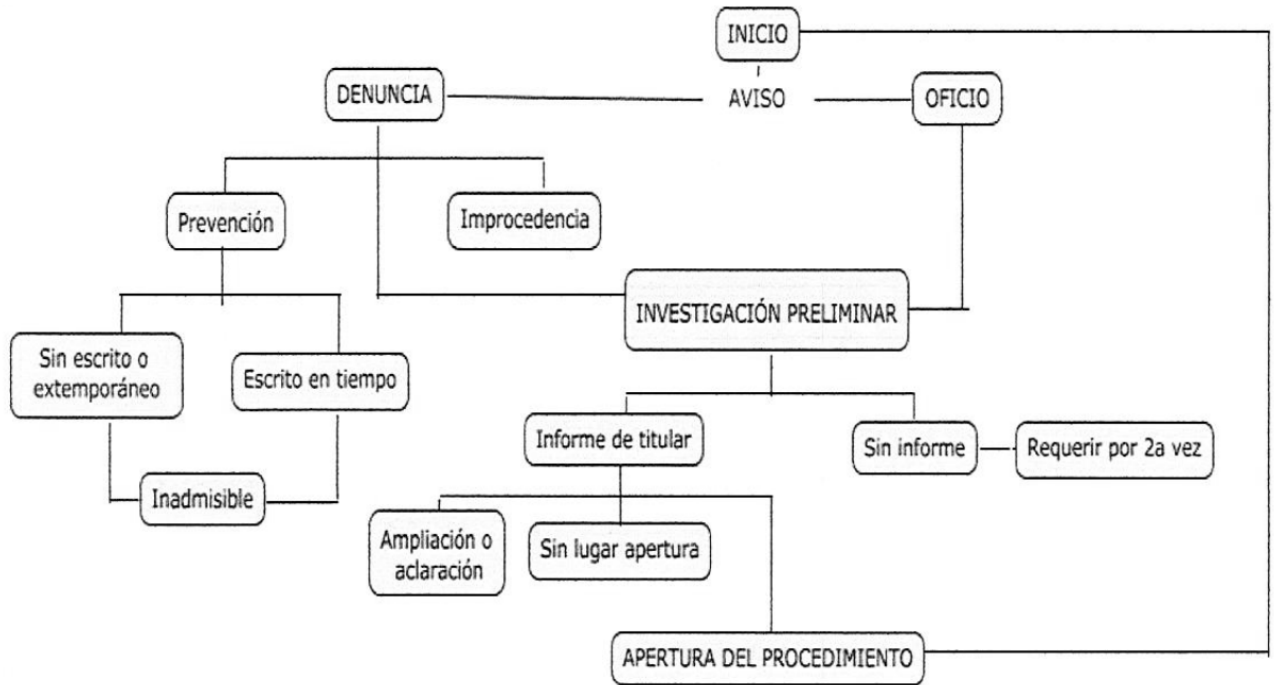
En el caso de los avisos anónimos, se han habilitado diversos medios para su interposición, entre estos un formulario disponible en la página web (<https://teg.gob.sv/aviso-anonimo/#.XnOULqNKi2w>), por vía telefónica, correo electrónico, fax, correo postal, a través de la aplicación #Avisos TEG, mediante Facebook y Twitter o presencialmente apersonándose a las instalaciones del TEG.

Además, como medida de protección se ha resguardado la identidad de los denunciantes en 3 procedimientos a petición de estos (resoluciones 129-D-16 del 25/iX/2017; 19-D-19 del 28/XI/2019; 153-D-17 acum 48-D-18 del 6/11/2020).

Debe indicarse, que el TEG garantiza la participación del denunciante durante todo el procedimiento comunicándoles las resoluciones emitidas en el mismo y permitiéndole la aportación u ofrecimiento de prueba.

Por otra parte, tal como lo refiere el artículo 68 del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental, el Tribunal impulsa de oficio todos los trámites del procedimiento, disponiendo las actuaciones oportunas y adecuadas para evitar su paralización.

En este sentido, el procedimiento administrativo sancionador para la verificación de conductas contrarias a la ética pública (por denuncia, aviso o iniciado oficiosamente) contienen las etapas que se desarrollaba a continuación:



Casos iniciados 2015-2020				
Año	Denuncia	Aviso	Oficiosos	Total
2015	132	178	12	322
2016	153	254	24	431
2017	211	330	20	561
2018	151	259	10	420
2019	175	277	48	500
2020	26	41	9	76
Total	848	1339	123	2310

Casos resueltos según año de inicio	
Año de inicio	Cantidad
2015	322
2016	410
2017	430
2018	254
2019	81
2020	2
Total	1499

Finalmente, se ha implementado un buscador de resoluciones del TEG, como una plataforma que permite realizar búsquedas de los criterios emitidos por el Tribunal a partir de diversas opciones: 1. Localización simple, tomando como parámetro un término o frase cualquiera; 2. búsqueda avanzada, según la fecha, tipo de resolución, norma infringida, etc.; y, 3. por medio de un tesoro o listado preestablecido de los términos desarrollados con mayor frecuencia en las resoluciones. Con esta herramienta no solo se sistematizan las resoluciones que ponen fin a los procedimientos sino que, sobre todo, se permite a la ciudadanía el acceso fácil e inmediato a ellas ya sea a través de su consulta web y además posibilita la descarga de los archivos correspondientes (<https://www.resolucionesteg.gob.sv/out/out.ViewFolder.php?folderid=1&showtree=1>)

3. Descripción de las medidas adoptadas por el TEG para evaluar su propia eficiencia

Desde el año 2007, el TEG ha elaborado informes anuales que documentan las principales labores efectuadas por la institución, tanto en materia de prevención como en el ámbito sancionador, los cuales han sido presentados a la Asamblea Legislativa y publicados en el sitio web (<http://teg.gob.sv/memoria-de-labores/#.XnOb3KNKi2y>). Dichos informes contienen datos estadísticos de la conformación del personal, ejecución presupuestaria, eventos y actividades desarrollados y los resultados de la gestión institucional.

Así también desde el año 2017 se han realizado ejercicio de rendición de cuentas con relación a los antecedentes institucionales, el perfil organizacional, la gestión administrativa del Pleno, la gestión financiera, las adquisiciones, el acceso a la información pública, las actividades de divulgación, capacitación y promoción de la Ley de Ética Gubernamental, y los resultados obtenidos en materia de casos relativos al procedimiento administrativo sancionador, entre otros; informes que se encuentran disponibles en <http://www.teg.gob.sv/transparencia/download-category/mecanismos-de-participacion-ciudadana/> y que han sido sometidos al escrutinio y opinión ciudadana aún antes de la realización de los eventos oficiales.

En paralelo, de forma anual se realiza una actividad que se denomina “*semana de la ética*”, la cual tiene una duración de tres a cuatro días, en los cuales se presenta a la población en general el trabajo realizado por el Tribunal y se abordan contenidos propios de la ética pública y del desempeño ético del servidor en la función pública.

Para evaluar su propia eficiencia, en los eventos y reuniones de trabajo que se realizan con servidores públicos y actores de la sociedad civil, el Tribunal realiza encuestas de satisfacción a los asistentes quienes se solicitan comentarios y sugerencias, entre otros aspectos, del contenido abordado.

Con las Comisiones de Ética actualmente se está desarrollando una serie de grupos focales para identificar la eficacia del material promocional elaborado por el TEG, con el propósito de obtener insumos que permiten elaborar materiales acordes a las necesidades de las Comisiones y sus instituciones. Esta es la primera vez que el TEG realiza este tipo de actividades.

Por otro lado, algunas organizaciones de la sociedad han elaborado diagnósticos e informes sobre la labor del TEG, tales como el “*Diagnostico sobre el estado de la transparencia y de la lucha contra la corrupción*” elaborado por el Consorcio de la Transparencia (<http://fusades.org/lo-ultimo/noticias/diagn%C3%B3stico-sobre-el-estado-de-la-transparencia-y-de-la-lucha-contr-la>). El estudio denominado “*La apuesta salvadoreña en el combate a la corrupción*”, de la Fundación para el Debido Proceso, entre otros (<http://www.dplf.org/es/resources/la-apuesta-salvadorena-en-el-combate-la-corrupcion-tiene-el-pais-las-herramientas>).

En diciembre de 2019, la Unidad de Comunicaciones realizó un sondeo de comunicación interna del TEG, para recopilar los aspectos positivos e identificar los puntos de mejora. En 13 años, es la primera vez que el Tribunal realiza una auditoria de este tipo. A pesar de que contó con la participación de menos de la mitad del personal (45%), la información arrojada constituye un importante punto de partida para la formulación de

planes que permitan mejorar el nivel de comunicación interna e incluso es una buena mediación para el análisis del clima organizacional.

4. Descripción de leyes, políticas y procedimientos que garantizan la independencia del TEG, en particular las que se ajustan a la “Declaración de los Principios de Yakarta para los Organismos de Lucha contra la Corrupción”, a fin de que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y estén protegidos frente a toda influencia indebida

Como se indicó *supra* el TEG es una institución que goza de autonomía técnica, administrativa y presupuestaria. Al respecto, la jurisprudencia constitucional refiere que *“las instituciones autónomas, como entidades descentralizadas y depositarias de funciones estatales, cuentan con un entramado de funciones concretas y específicas para las que tienen un alto margen de libertad en los ámbitos: (i) técnico, ya que tienen la capacidad de decidir los asuntos propios de la materia asignada; (ii) administrativo, pues no dependen jerárquicamente de otra entidad del Estado, aunque sí están sujetas a la inspección, vigilancia y fiscalización de las instituciones correspondientes; (iii) normativo, por cuanto están facultadas para emitir las disposiciones relacionadas con su organización y administración internas, aunque siempre subordinadas a los preceptos constitucionales y a la legislación respectiva; y (iv) económico, ya que disponen de recursos propios sin otras limitaciones más que los fines establecidos en su marco normativo”* (sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el proceso de amparo 532-2012, del 04/11/2015).

En ese sentido, la propia legislación determina la plena independencia del TEG respecto de otros órganos y entidades estatales.

Por otro lado, debe destacarse que la citada normativa establece un mecanismo de designación de los miembros del Pleno por parte de cinco entidades diferentes: i) La Asamblea Legislativa como órgano de mayor representatividad compuesto por 84 diputados; ii) el Presidente de la República; iii) La Corte Suprema de Justicia en Pleno conformada por todos los Magistrados que la integran (15); iv) Los Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República. Así, el que sus Miembros sean designados por distintas entidades garantiza una mayor independencia del Pleno del TEG.

Aunado a lo anterior, la Ley de Ética Gubernamental establece con precisión las causas y el procedimiento de remoción de los Miembros del Tribunal, por lo que solo pueden ser separados de su cargo si durante el período de cinco años para el cual fueron designados incurrir en una de dichas causales y no por motivos de otra índole. De ahí que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia haya rechazado demandas de inconstitucionalidad del nombramiento de Miembros del Pleno por carecer de fundamento.

Adicionalmente, en enero de 2018, el TEG presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de reformas a la Ley de Ética Gubernamental entre las cuales destaca la realización de concursos transparentes y por oposición para la designación de cada uno de los Miembros del Pleno (<http://teg.gob.sv/wp-content/uploads/2019/07/Anteproyecto-de-Reformas-a-la-LEG.pdf>)

5. Descripción de los recursos materiales, personal especializado y los centros de capacitación para el personal

La asignación y ejecución presupuestaria del TEG en cada ejercicio fiscal se encuentran publicadas en el Portal de Transparencia (<http://www.teg.gob.sv/transparencia/asignacion-presupuestaria-2019/>). Para el cumplimiento de sus atribuciones legales y la realización de actividades de apoyo el TEG cuenta con un recurso humano conformado por 80 plazas, siendo el monto destinado para su formación el siguiente:

Ejercicio fiscal	Monto asignado a capacitación de personal interno	Plazas
2020	\$6,420.00	80
2019	\$10,827.00	80
2018	\$5,235.00	80
2017	\$12,405.00	65
2016	\$10,595.00	64
2015	\$23,500.00	58

Además, en las instalaciones del TEG se ha ambientado una sala de capacitación con capacidad para 60 personas, que se utiliza para el desarrollo de actividades formativas tanto para el personal de la institución como para servidores públicos de otras entidades.

Con relación al personal especializado, las labores de prevención de los actos de corrupción se han encomendado a 2 unidades organizativas: a) La Unidad de Comunicaciones integrada por 2 personas, que se encarga de la elaboración del material a difundir, de las campañas publicitarias, de la realización de eventos con estudiantes, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanía en general y del manejo de redes sociales; y b) la Unidad de Divulgación y Capacitación (UDICA), conformada por 9 servidores públicos, a quienes compete la realización de eventos y capacitaciones dirigidas a Miembros del CEG, Comisionados de Ética, titulares de instituciones y otros servidores públicos con un enfoque androgógico.

Por otra parte, el procedimiento administrativo sancionador tramitado por el TEG, en el ejercicio de su facultad punitiva es impulsado por la Unidad Legal que se compone por 27 servidores públicos, 3 de ellos responsables de la recepción de denuncias, 4 notificadores, 6 instructores que efectúan la investigación de campo, 10 colaboradores jurídicos, 1 encargado del registro de sanciones, 2 coordinaciones y 1 jefatura.

Finalmente, con respecto a la formación especializada destacan las siguientes capacitaciones:

Tema	Institución que impartió	No. de asistentes/ Unidad
La nueva jurisdicción de lo contencioso administrativo	Consejo Nacional de la Judicatura	9 personas/ Unidad de Ética Legal
Diplomado en derecho procesal administrativo	Universidad José Matías Delgado	1/ Unidad de Ética Legal
Seminario “La defensa en la gestión del riesgo de desastres”	ECAE	1/ Unidad de Ética Legal
Ley de Procedimientos Administrativos	Escuela Nacional de Formación Pública (ENAFOD)/USAID-PRO INTEGRIDAD	36/ varias unidades