

177-D-17

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las diez horas con cuarenta minutos del día veintiocho de mayo de dos mil dieciocho.

Analizada la denuncia y documentación anexa (fs. 1 a 10) presentadas por el señor ***** , contra los señores: 1) María Margarita Velado Puentes, Presidenta del Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN); 2) Beatriz Elizabeth Castillo Saldívar, Jefa de la Unidad Jurídico Registral del RNP; 3) Carlos Iván García Samayoa, Asesor de la Presidenta del RNPN; y 4) Sonia Carolina Guzmán Benítez, Colaboradora Jurídica del RNPN.

Al respecto, este Tribunal hace las consideraciones siguientes:

I. En el presente caso, el denunciante manifiesta, en síntesis, lo siguiente:

i) Que es empleado del RNPN, actuando como Delegado de Centro de Servicio de Soyapango, pero actualmente se encuentra destacado en las oficinas centrales del RNPN y que además ostenta el cargo de Directivo del Sindicato de Trabajadores del RNPN, siendo el Secretario General de las gestiones 2016-2017 y 2017-2018.

ii) Menciona que a petición de su padre ***** , inició las Diligencias de Estado Familiar Subsidiario de Defunción del señor ***** , quien es su tío. Para intervenir en las referidas diligencias, solicitó los servicios notariales de su compañero ***** , quien trabaja en el RNPN como Delegado de Centro de Servicio, destacado en el Duicentro de Cojutepeque y que además forma parte de la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores del RNPN. Haciendo la aclaración que para realizar las mencionadas diligencias, cuidaron los horarios del empleo dentro de la institución y las diligencias después del horario laboral.

iii) Continúa manifestando el denunciante que el día veintisiete de julio de dos mil diecisiete, “a eso de las 09:30 horas fuera de nuestra jornada laboral institucional” [sic], para cumplir lo establecido en el artículo 12 inciso 2 de la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y Otras Diligencias (LENJVOD), se corrió traslado por medio de la escuela de Notificación respectiva a la Licenciada María Margarita Velado Puentes, Presidenta del RNPN, quien funge como Registradora Nacional de las Personas Naturales. Sin embargo, manifiesta el denunciante que la Licenciada Beatriz Elizabeth Castillo Saldívar, Jefa de la Unidad Jurídico Registral del RNPN y miembro de la Comisión de Ética del RNPN, pidió que se le entregara todo el expediente de las referidas diligencias, por lo que el Licenciado Néstor Laínez procedió a entregarlas, sin que esta funcionaria diera nota de recibido.

iv) El expediente fue entregado a la Licenciada Sonia Carolina Guzmán Benítez, Colaboradora Jurídica de la Unidad Jurídico Registral del RNPN. Ese mismo día (veintisiete de julio de dos mil diecisiete), “a eso de las 15:30 horas” les fue devuelto el expediente para que subsanara el notario las observaciones.

v) Luego, el día veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, volvieron a presentar esqueta de emplazamiento por medio de la notificadora nombrada y fue recibida nuevamente por la Licenciada Guzmán Benítez. El siguiente día, retiraron el expediente y el denunciante se entrevistó nuevamente con la Licenciada Beatriz Elizabeth Castillo Saldívar, para indagar cuáles eran las causas reales de “todas las trabas” en las diligencias; quien le manifestó que actuaba por mandato de la presidenta y que la ley le da facultad para revisar las actuaciones de los Notarios que presentan diligencias.

vi) El día once de septiembre de dos mil dieciocho, el denunciante presentó nuevamente el expediente con todas las observaciones subsanadas y requisitos exigidos, quien además afirma que la institución tiene ocho días para contestar, ya sea afirmativa o negativamente, por lo que el plazo vencía el veintiuno del mismo mes y año. Por lo que relata que, a los ocho días hábiles que da la ley, preguntó por las diligencias y le manifestaron que había una observación del expediente, por lo que le recomendaron hablar con la Jefa de la Unidad Jurídica. Sin embargo, el señor ***** afirma que primeramente se abocó donde la Colaboradora Jurídica Guzmán Benítez, quien le dijo que no sabía nada sobre el expediente por lo que tendría que hablar con su jefa. Así, el denunciante se dirigió donde la Licenciada Beatriz Castillo, quien le contestó “tajantemente” que ella no sabía nada ni estaba en la obligación de darle información.

vii) Relata el denunciante que por información de “los que atienden en recepción de documentos”, se enteró que la Presidenta del RNP “pidió opinión” al Tribunal de Ética Gubernamental y a la Corte Suprema de Justicia, con fecha veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete, es decir, seis días después de los que otorga la Ley para que conteste dicha funcionaria. Afirma además el señor ***** que la Presidenta del RNP tuvo que haber preguntado a las instituciones antes referidas, desde el primer día que recibieron el expediente, ya que esta acción no detiene el término legal perentorio de ocho días.

viii) Por otra parte, manifiesta que según está registrado en el sistema informático, el expediente se encontraba en la asesoría de la Presidencia, que está dirigida por el Licenciado Carlos Iván García Samayoa, y que dicha “oficina” tuvo que haber dado opinión previamente y no estar deteniendo el trámite.

ix) Asevera el denunciante que estas acciones se dan por su condición de directivo sindical, como represalias por los hechos de la administración que denuncian y por los derechos y prestaciones laborales que piden; por lo que afirma que se están violando los Principios de la Ética Pública establecidos en el artículo 4 literales a), b), c), d), e), g), h), i), k) y l); así como las Prohibiciones Éticas contenidas en el Art. 6 literales i) y j), de la Ley de Ética Gubernamental (LEG). Y que además se pueden “acumular” una serie de delitos establecidos en el Código Penal.

x) Finalmente, afirma el señor ***** que el término de ocho días hábiles que da el inciso segundo del artículo 12 de la LENJVOD ya pasó y que “este silencio da derecho positivo por lo tanto le da facultad al Notario de concluir las diligencias, como lo

establece parte del inciso en mención EL NOTARIO RECIBIRÁ LAS PRUEBAS QUE PRESENTE EL INTERESADO, Y DESPUÉS DARÁ AUDIENCIA POR OCHO DÍAS HÁBILES AL SÍNDICO MUNICIPAL DEL LUGAR DONDE DEBIÓ HABERSE REGISTRADO LA PARTIDA, Y AL REGISTRADOR NACIONAL DE LAS PERSONAS NATURALES. SI DICHOS FUNCIONARIOS NO EVACUAREN LA AUDIENCIA SE ENTENDERÁ QUE LA OPINIÓN ES FAVORABLE A LO SOLICITADO, como el presente proceso origen de la denuncia.” [sic]

II. El artículo 81 del Reglamento de la LEG, establece los supuestos que constituyen causales de improcedencia de la denuncia, tal como que el hecho denunciado no constituya transgresión a las prohibiciones o deberes éticos, y que éste sea de competencia exclusiva de otras instituciones de la Administración Pública, de acuerdo a los términos establecidos en la letra b) de la disposición aludida.

Por lo que, toda conducta u omisión constitutiva de infracción administrativa debe estar descrita con claridad en una norma, por ende, la facultad sancionadora de esta institución se restringe únicamente a los hechos contrarios a los deberes y prohibiciones éticos regulados por la LEG, ya que la potestad sancionadora de la Administración Pública, es un poder que deriva del ordenamiento jurídico, encontrándose en la ley la delimitación de su ámbito de competencia.

El principio de *legalidad*, “[...] impone el actuar riguroso de la Administración conforme lo que estipule la ley en cuanto a la creación del catálogo predeterminado, claro y preciso de las infracciones penales y administrativas. Del mismo devienen dos principios que han adquirido una clara autonomía en esta sede, el de *reserva legal* y de *tipicidad*” (Sentencia del 29-IV-2013, Inc. 18-2008, Sala de lo Constitucional). La reserva legal obliga a los regímenes administrativos sancionatorios a que las limitaciones a derechos fundamentales deban realizarse únicamente mediante una ley formal –emanada de la Asamblea Legislativa–; lo que conlleva inevitablemente al respeto de la tipicidad, mediante la cual se configura la conducta regulada en la infracción administrativa, así como la sanción que corresponde a ésta. La definición inequívoca de la materia de deber y prohibición, es lo que permite a este Tribunal encajar los hechos planteados a una infracción determinada.

III. Corresponde ahora entrar a conocer sobre la pretensión por supuestas transgresiones éticas, sin embargo, para claridad y alcance del contenido de la presente resolución, es indispensable abordar el tema de las figuras del a) retardo; y b) silencio administrativo con efectos positivos.

a) En cuanto a la figura del retardo, de conformidad al artículo 6 letra i) de la LEG, éste se configura “(...) cuando una persona sujeta a la aplicación de esta Ley difiriere, detiene, entorpece o dilata la prestación de los servicios, trámites y procedimientos administrativos no acatando lo regulado en la ley, en los parámetros ordinarios establecidos en la institución pública o, en su defecto, no lo haga en un plazo razonable”. Lo cual tiene como propósito que los

servicios, trámites o procedimientos administrativos se diligen con celeridad y, únicamente, sean demorados cuando exista una razón o fundamento válido para ello.

b) Ahora bien, respecto al *silencio administrativo positivo*, la Sala de lo Contencioso Administrativo en la resolución emitida el 28-XIII-2017, en el proceso de referencia 79-2011, ha expresado que su configuración “[...]permite al interesado interpretar ante la inactividad de la Administración Pública, que se está concediendo lo que le ha pedido, es decir, que puede ser concebida como una manifestación o declaración tácita de la voluntad del ente administrativo. En el derecho salvadoreño los supuestos del silencio positivo constituyen la excepción a la regla general, y por consiguiente deben estar expresamente previstos en la norma jurídica.”

En el mismo sentido, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, consideró en la sentencia de amparo referencia 159-98 dictada el 07-IX-99, que: “[...] para que se configure el silencio administrativo positivo es necesario: a) que dicha figura haya sido creada o esté prevista expresamente por una ley especial; b) que el administrado, haya formulado una petición a un funcionario, autoridad o entidad administrativa; y, c) que tal funcionario, autoridad o entidad a quien se haya dirigido la petición, no haya hecho saber su decisión al interesado en el plazo señalado por la ley respectiva [...]”.

IV. En el caso de mérito, la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y Otras Diligencias (LENJVOD) determina un plazo específico para que la Administración Pública se pronuncie sobre la audiencia conferida; y, al mismo tiempo, establece una consecuencia jurídica ante el incumplimiento del referido plazo, configurándose con ello, un acto presunto estimatorio –silencio positivo–. Así, el artículo 12 inciso 2° de la LENJVOD, determina que: “(...) dará audiencia por ocho días hábiles (...) al registrador nacional de las personas naturales. Si dichos funcionarios no evacuren la audiencia se entenderá que la opinión es favorable a lo solicitado, (...) si fuere procedente, el notario pronunciará resolución favorable (...)”[Subrayado es propio].

Es así que, en los casos como el que es objeto de denuncia en este procedimiento, independientemente de la pasividad de la Administración ante la solicitud del particular, el legislador ha previsto consecuencias jurídicas por tal demora; de manera que el transcurso del tiempo sin que el RNPN responda a lo solicitado no causa ningún tipo de agravios al particular, al contrario, produce la generación de un acto favorable a sus intereses; en ese sentido, no puede interpretarse como una dilatación en la prestación de los servicios, trámites y procedimientos administrativos institucionales.

Lo anterior, en razón que el *silencio administrativo* se establece “[...] como un medio de defensa del administrado frente a la pasividad y/o demora de la Administración. En ese sentido, el silencio administrativo constituye una presunción legal ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa; es decir, la Ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente, presumiendo que a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido [...]”

positivo o estimatorio. Ese acto presunto [...], que se produce al vencimiento del plazo para resolver y por el mero transcurso del mismo sin que la resolución se produzca, **tiene en todo caso el mismo valor que correspondería a dicha resolución; por lo que puede hacerse valer tanto ante la Administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada**”. (Resaltado es propio). (Sentencia del 01-IX-99, Amp. 157-98, Sala de lo Constitucional).

A partir de la configuración del silencio positivo que el legislador ha establecido en el Art. 12 de la LENJVOD, se concluye que el RNPN no podía incurrir en un retardo injustificado, conforme a los términos establecidos en el Art. 6 letra i) de la LEG, ya que está previsto legalmente que ante su inactividad conlleva a la producción de un acto favorable.

V. Respecto a la prohibición ética del Art. 6 letra j) que establece: “*Denegar a una persona la prestación de un servicio público a que tenga derecho, en razón de nacionalidad, raza, sexo, religión, opinión política, condición social o económica, discapacidad o cualquiera otra razón injustificada.*”, del análisis del presente caso es posible establecer que no se le ha denegado al denunciante el acceso al servicio público que provee el RNPN, sino que por el contrario, le fueron recibidas las diligencias, se les ha dado trámite en diferentes Unidades de la Administración, se le han hecho prevenciones para que sean subsanadas; y, finalmente, de conformidad a la Ley, se ha producido un acto favorable a su petición. Por lo tanto, la declaración tácita del ente administrativo equivale a un verdadero acto administrativo presunto en que la opinión del RNPN es estimatoria a lo solicitado por el señor ***** y consecuentemente, de ninguna manera puede contemplarse como una transgresión a la normativa ética.

VI. En cuanto a la supuesta contravención de los principios de la ética gubernamental señalados por el denunciante, es necesario aclarar que éstos se erigen como postulados normativos de naturaleza abstracta que establecen lineamientos para el desempeño ético en la función pública y constituyen una guía para la aplicación de la ley de la materia pero no son objeto de control directo de este Tribunal, pues su competencia se limita al incumplimiento de los deberes y prohibiciones éticas. Por tanto, para poder conocer un supuesto de hecho en el procedimiento sancionatorio, el hecho denunciado no solo debe constituir una transgresión a los principios de ética pública, sino también –a fin de atribuirle una consecuencia jurídica– debe estar vinculado a cualquiera de los deberes y prohibiciones regulados en la LEG.

Al quedar establecido que las conductas descritas por el denunciante no reflejan elementos de posibles transgresiones a alguna prohibición o deber ético, es imposible investigar las mismas por contravención a los principios alegados.

VII. Finalmente, el denunciante solicita en la parte petitoria de su escrito que: “al ver que se han dado indicios de delitos como: DISCRIMINACION LABORAL Art. 246, ATENTADOS RELATIVOS AL DERECHO DE IGUALDAD Art. 292, ACTOS ARBITRARIOS, Art. 320,

REVELACION DE HECHOS, ACTUACIONES O DOCUMENTOS SECRETOS POR EMPLEADO OFICIAL Art. 324, INFIDELIDAD EN LA CUSTODIA DE REGISTROS O DOCUMENTOS PUBLICOS Art. 334, dar aviso a las autoridades respectivas”[sic].

Al respecto, este Tribunal aclara que de la relación de los hechos no se advierte ningún elemento que nos permita identificar indicios del cometimiento de un delito; por lo que resulta improcedente la solicitud hecha por el señor *****. No obstante lo anterior, si el denunciante lo estima pertinente, queda expedita la posibilidad de avocarse a las instancias pertinentes a fin de denunciar lo ocurrido.

En suma, este ente administrativo no se encuentra facultado para revisar la legalidad de los hechos denunciados, pues de conformidad a lo establecido en el artículo 1 de la LEG, el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal, tiene por objeto esencial determinar la existencia de infracciones a los deberes y prohibiciones éticas reguladas en ella, teniendo potestad sancionadora frente a los responsables de las contravenciones cometidas; siendo la finalidad perseguida combatir y erradicar todas aquellas prácticas que atentan contra la debida gestión de los asuntos públicos y que constituyen actos de corrupción dentro de la Administración Pública, no así la conducta descrita. De manera que la denuncia adolece de un error de fondo insubsanable que impide continuar con el trámite de ley correspondiente.

VIII. Independientemente de la imposibilidad de seguir conociendo sobre el presente procedimiento administrativo, este Tribunal estima conveniente advertir al señor ***** , que no obstante ha intervenido en su calidad de denunciante, él también ostenta un cargo público dentro de la misma institución que ha señalado, por lo tanto, se encuentra sujeto al ámbito de aplicación de la LEG, de conformidad al Art. 2 de la misma.

De esta forma, al analizar los hechos narrados por el denunciante, corresponde resaltar algunas de sus conductas que riñen con los principios éticos que la referida norma busca tutelar. Así, al tramitar una diligencia dentro de la misma administración pública en donde labora, el servidor estatal tiene la obligación de apartarse de su calidad de empleado público y comparecer ante la institución, en su carácter particular, como si fuera un usuario más; pero en el presente caso, existen elementos de los cuales se advierte que el denunciante podría haber utilizado las influencias de su cargo dentro del RNPN, para procurar celeridad en sus trámites personales, obviando el procedimiento y las vías de comunicación institucionales ya establecidas; de esta manera, se podrían ver comprometidos los principios de supremacía del interés público, lealtad y eficacia, contenidos en el Art. 4 letras a), i) y l) de la LEG.

A pesar que este ente administrativo ha señalado en varias ocasiones la imposibilidad de sancionar por transgresiones estrictamente a los principios de la LEG, esto no significa que los mismos puedan ser obviados; ya que el artículo en mención contiene la obligación de todas las personas sujetas a la Ley, a que sus actuaciones sean regidas por los principios regulados. De tal manera, en resolución del 13-09-2013 pronunciada en el procedimiento referencia 197-D-12, este

Tribunal sostuvo que: “*La ética pública está conformada por un conjunto de principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables, entre ellas el garantizar que el interés público prevalezca sobre el particular.*”

Por lo tanto, se debe reconvenir al denunciante que se abstenga de seguir realizando estas prácticas, las cuales aunque no sean infracciones a la ética pública reguladas en la ley como tal, no son correctas ni adecuadas en el desempeño de los servidores públicos por contravenir principios de la ética.

Por tanto, y con base en los artículos 1, 5 y 6 de la LEG y 81 letra b) de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Declárase improcedente* la denuncia presentada por el señor ***** , contra los señores: María Margarita Velado Puentes, Presidenta del RNP, Beatriz Elizabeth Castillo Saldívar, Jefa de la Unidad Jurídico Registral del RNP, Carlos Iván García Samayoa, Asesor de la Presidenta del RNP y Sonia Carolina Guzmán Benítez, Colaboradora Jurídica del RNP, por las razones expuestas en los considerandos IV, V, VI y VII de la presente resolución.

b) *Tiénese* por señalado como lugar para oír notificaciones, la dirección física que consta a folio 2 vuelto del presente expediente.

Notifíquese.-

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LA SUSCRIBEN