

113-D-18

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las quince horas con treinta minutos del día dos de abril de dos mil diecinueve.

El día cuatro de octubre de dos mil dieciocho, la Comisión de Ética Gubernamental del Registro Nacional de las Personas Naturales remitió la denuncia interpuesta por [REDACTED], sin especificar a las personas contra quienes la presenta (f. 1 al 3); señalando los siguientes hechos:

a) El día trece de septiembre de dos mil dieciocho el denunciante recibió la información requerida en la solicitud número 052-RNPN-2018 referente al expediente laboral de su persona junto con la documentación respectiva, entre ellas el historial laboral del mismo, la adenda al manual de organización, descripción y especificación de puestos de la Dirección de Identificación Ciudadana – DIC–; específicamente el perfil del puesto de Asistente Administrativo del Documento Único de Identidad –DUI– en el Exterior, dependencia del Registro Nacional de las Personas Naturales – RNPN–.

b) El numeral 4.1 del perfil del cargo antes aludido tiene como requisito de educación formal tener como mínimo, técnico o estudiante de tercer año de las carreras universitarias en Administración de Empresas, Ingeniería Industrial, Ciencias Jurídicas o afines; requisitos que no son cumplidos por todos los Asistentes Administrativos del DUI en el Exterior ubicado en la ciudad de Los Ángeles, California, Estados Unidos de América.

c) La inactividad y/o falta de corrección del referido incumplimiento del perfil laboral por parte de los funcionarios que autorizaron esas contrataciones –asegura el denunciante– podría ser considerada en el literal E del numeral 1 del artículo VI de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, en relación al literal C del numeral 1 del mismo artículo.

Por los hechos antes expuestos, el denunciante considera que se han transgredido los principios de la ética pública de probidad, igualdad, imparcialidad, justicia y legalidad, de conformidad al artículo 4 letras b), c), d), e) y h) de la Ley de Ética Gubernamental –LEG–.

Al respecto se hacen las siguientes consideraciones:

I. El poder sancionatorio que tiene este ente administrativo contralor de la ética en la Función Pública, ha sido habilitado constitucionalmente por el artículo 14 de la Constitución, siendo una potestad jurídicamente limitada por la ley, que constituye una de las facetas del poder punitivo del Estado.

De igual forma, el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal tiene por objeto determinar la existencia de infracciones a los deberes y prohibiciones éticas reguladas en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley de Ética Gubernamental (LEG) y sancionar a los responsables de las mismas.

De esta manera, el ejercicio de las facultades y competencias de este Tribunal, es un reforzamiento de los compromisos adquiridos por el Estado a partir de la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Es así como el legislador, consciente de la importancia que el desempeño ético de la función pública reviste en un Estado de Derecho, estableció un catálogo de deberes que deben regir el actuar de todos aquellos que forman parte de la Administración Pública; además, de un listado de conductas que conforman materia prohibitiva para el proceder de estos sujetos.

II. No obstante lo anterior, el artículo 81 letras b) del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental –RELEG– establece como causal de improcedencia de la denuncia o aviso que el hecho denunciado “*no constituya transgresión a las prohibiciones o deberes éticos*” regulados en los arts. 5, 6 y 7 de la Ley de Ética Gubernamental –LEG–.

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 respectiva 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 esta. 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.

Para considerar una posible infracción administrativa, deben existir elementos que indiquen un “comportamiento contraventor de lo dispuesto en una norma jurídica, ya sea por realizar lo prohibido o no hacer lo requerido (...)” (Sentencia 92-P-2000, de fecha 03-XII-2001, Sala de lo Contencioso Administrativo). Es decir, que la infracción, posee los componentes esenciales siguientes: “1) una acción u omisión que vulnera un mandato o prohibición legal; 2) la sanción; es decir, que el ordenamiento prevea una reacción de carácter represivo; 3) Tipicidad, es decir, el hecho debe estar previsto y 4) Culpabilidad” (Sentencia 39-D-96, de fecha 29-VIII-1997, Sala de lo Contencioso Administrativo).

III. 1. En el caso particular, el denunciante atribuye la “inactividad” o “falta de corrección” por parte de los funcionarios que autorizaron la contratación de los “Asistentes Administrativos del DUI en el Exterior” en la ciudad de Los Ángeles, California, de los Estados Unidos de América, RNPN; en cuanto al supuesto incumplimiento de los requisitos de educación formal de dicho cargo; sin embargo, es posible advertir que lo anterior constituye una inconformidad con la supuesta inobservancia de requisitos del perfil laboral antes mencionado, así como un supuesto incumplimiento de funciones por parte de las personas que autorizaron dichas contrataciones; por lo que esas conductas atribuidas a los investigados no encajan en ninguno de los supuestos de hechos contemplados en los artículos 5, 6 y 7 de la LEG, y como consecuencia no puede ser fiscalizadas por este Tribunal.

Si bien el denunciante alude que, con las conductas descritas, los mencionados funcionarios públicos violentaron los principios de probidad, igualdad, imparcialidad, justicia, y legalidad, regulados en el artículo 4 letras b), c), d), e), h) de la LEG, es necesario aclarar que, la LEG establece en el artículo 4, una serie de principios de la Ética Pública, los cuales deben regir el actuar de todos aquellos servidores que forman parte de la Administración Pública. Sin embargo, estos principios

poseen una estructura abierta e indeterminada, cuya proposición no está formada por un supuesto de hecho al que se le pueda atribuir una consecuencia jurídica, como sí están compuestas las conductas tipificadas por los artículos 5, 6 y 7 de la LEG.

De tal manera, en resolución del 23-1-2013 pronunciada en el procedimiento referencia 194-D-12, este Tribunal sostuvo que “Los principios de la ética pública son 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.

Esto es así, ya que si bien los principios regulados en el artículo 4 de la LEG tienen referencia directa y llenan de contenido a las conductas contrarias a la ética pública –reguladas en los artículos 5, 6 y 7 de la LEG–, estos no constituyen un parámetro normativo para la calificación de conductas antiéticas; ya que constituyen mandatos vinculantes para los sujetos sometidos a la Ley, pero de realización relativa, es decir, que pertenecen al ámbito deontológico o del “deber ser”; sin embargo, su inobservancia se encuentra tutelada, a través de las consecuencias jurídicas establecidas para las conductas tipificadas por la LEG, donde encuentran conexión. Por tal razón, el hecho denunciado debe transgredir además de principios, necesariamente una prohibición o deber ético.

2. Ahora bien, es preciso acotar que, la Convención Interamericana Contra la Corrupción implica un “compromiso de los Estados Parte para promover y fortalecer los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. En ese sentido, entre las medidas preventivas, El Salvador se ha obligado a promover la aplicabilidad de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el conector, honorable, probo y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, las cuales deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Las normas de conducta deberán establecer las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento” (*sentencia definitiva de fecha 14-X-2013, emitida en el proceso de inconstitucionalidad referencia 77-2013AC por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia –SCn/CSJ en adelante–*).

Así, a fin de dar cumplimiento al compromiso antes aludido, la Asamblea Legislativa dictó la Ley de Ética Gubernamental, la cual tiene por “*objeto normar y promover el desempeño ético en la función pública del Estado y del Municipio, prevenir y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a los deberes y las prohibiciones éticas establecidas en la misma*” –art. 1 LEG–; siendo este cuerpo normativo la habilitación legal de la potestad sancionadora del Tribunal de Ética Gubernamental respecto de aquellas posibles infracciones a los deberes y prohibiciones regulados en los artículos 5, 6 y 7 de la LEG; es decir, este Tribunal estaría impedido de conocer aquellos hechos –como en el presente caso – que no se encuentren tipificados en el cuerpo normativo antes citado,

pues de lo contrario se estaría contraviniendo el principio de legalidad al cual nos hemos referido en el párrafo supra.

Lo anterior, deviene del sometimiento al principio de legalidad en el ámbito administrativo sancionatorio, el cual alude "a la sujeción y el respeto por parte de las autoridades públicas al orden jurídico en su totalidad, lo que comprende la normativa constitucional y legal aplicable; de este modo, la concreción del citado principio reafirma la seguridad jurídica del individuo, referente a que su situación no será modificada más que por procedimientos regulares y por autoridades competentes previamente establecidas" (*sentencia de 31-VIII-2015, emitida en el proceso de inconstitucionalidad 115-2012 por la SCn/CSJ*). Por ello, este ente administrativo, únicamente, puede conocer de transgresiones a los deberes y prohibiciones éticas reguladas en la LEG y, aplicar las sanciones ahí previstas.

Por otra parte, es necesario aclarar que la tipificación de conductas y establecimiento de sanciones es creada por el legislador y no por la autoridad administrativa, pues esta última lo que realiza es su aplicación, como manifestación del respeto a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Cabe resaltar que la imposibilidad por parte de este Tribunal de controlar las actuaciones de los denunciados, no significa una desprotección de los bienes jurídicos que pudieran verse comprometidos sino únicamente que deberán ser otras instancias las que, dentro de sus competencias, evalúen y determinen las responsabilidades que correspondan, pudiendo el denunciante, si así lo estima pertinente, avocarse a las mismas a fin de denunciar lo ocurrido.

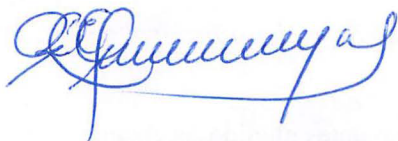
De manera que la denuncia adolece de un error de fondo insubsanable que impide continuar con el trámite de ley correspondiente.

Por tanto, y con base en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Ética Gubernamental y 81 letra b) de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE**:

a) *Declárase improcedente* la denuncia presentada por

b) *Tiéñense* por señalados como lugar y medio técnico para oír notificaciones, la dirección y el correo electrónico que constan a folio 3 del presente expediente.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LA SUSCRIBEN

