

98-D-18

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

Analizada la denuncia presentada por [REDACTED] con documentación adjunta, contra el señor Ezequiel Vásquez Martínez, Coordinador de Desarrollo Humano de la Unidad de Recursos Humanos de la Departamental de La Unión, Ministerio de Educación –MINED– (fs. 1 al 8); señalando los siguientes hechos:

a) Durante el año dos mil diecisiete [REDACTED] solicitó su ascenso de categoría en el escalafón docente al licenciado Ezequiel Vásquez Martínez, Coordinador de Desarrollo Humano de Recursos Humanos de la Departamental de La Unión; sin embargo, este último le negó su ascenso.

b) El día dieciséis de octubre de dos mil diecisiete solicitó por escrito que se le explicara el fundamento legal de la denegatoria antes aludida. Dicho escrito fue recibido por el denunciado, quien a su vez le expresó al señor [REDACTED] que la respuesta la daría el jurídico del MINED en un plazo de sesenta días hábiles (fs. 2 y 5).

c) En el mes de enero de dos mil dieciocho el denunciante consultó sobre la respuesta de su escrito y le mencionaron que debía esperar.

d) El día diecinueve de febrero de dos mil dieciocho el licenciado Vásquez Martínez y el Director Departamental firmaron su suspensión previa por una denuncia en su contra (fs. 2 y 4).

f) En el mes de marzo de dos mil dieciocho llegó a preguntar nuevamente por la respuesta a su escrito, y le dijeron que él ya estaba suspendido y que había perdido todos sus derechos.

g) En el mes de julio de dos mil dieciocho se realizó audiencia por una denuncia en su contra y obtuvo sentencia absolutoria, por lo cual [REDACTED] volvió el día veintitrés de agosto de ese mismo año a la oficina de la Coordinación de Desarrollo Humano de la Departamental de La Unión a preguntar por la respuesta de su escrito, y le dijeron que ésta era favorable a su solicitud de ascenso, de la cual le darían copia al día siguiente.

h) El día veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho se le hizo entrega de la respuesta a su solicitud, y el denunciado dijo [REDACTED] que al ser reinstalado a sus labores pasara directamente con la señora secretaria de la institución para que se hiciera efectivo su ascenso de categoría.

No obstante lo anterior, el denunciante afirma que no existe un documento escrito que garantice su ascenso y que lo que le entregaron es un correo enviado en el año dos mil cinco por la Ministra de Educación, señora Darlyn Meza; respuesta que considera que es una “burla” a su petición (fs. 2, 3, 6 y 7)

Por ello, el denunciante manifiesta que el licenciado Vásquez Martínez ha transgredido lo establecido en los artículos 4 letras c), e), f) y h); y, 6 letra i) 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 letra 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 al licenciado Vásquez Martínez haber respondido a su solicitud de ascenso de categoría en el escalafón docente de forma verbal, sin que exista un documento por escrito que respalde dicho ascenso; pues, considera que el documento que se le entregó es una “burla” a su respuesta, el cual consistía en un correo enviado por la Ministra de Educación del año dos mil cinco.

De lo antes expuesto, es preciso acotar que la inobservancia a la formalidad de entrega de una respuesta por escrito no supone una conducta de la cual pueda identificarse elementos de una posible transgresión de los deberes o prohibiciones éticas que regula la LEG; específicamente el retardo de conformidad al art. 6 letra i) de esa normativa, como alude el denunciante.

Ciertamente, en resolución de fecha *once de enero de dos mil diecinueve* con referencia **120-D-16** dictada por este Tribunal, se sostuvo que la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra i) de la LEG prescribe: “Retardar sin motivo legal la prestación de los servicios, trámites o procedimientos administrativos que le corresponden según sus funciones”, refiriendo además que ésta 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”.

Así, la norma establece tres elementos que de manera conjunta configuran el retardo aludido, así tenemos: (1) El objeto sobre el que recae, estableciendo que éste debe ser necesariamente sobre, *servicios administrativos*, que son prestaciones que se pretenden satisfacer por parte de la Administración Pública a los administrados; *trámites administrativos*, que comprenden cada uno de los estados, diligencias y resoluciones de un asunto hasta su terminación; y *procedimientos administrativos*, que están conformados por un conjunto de actos, diligencias y resoluciones que tienen por finalidad última el dictado de un acto administrativo. (2) La acción u omisión del sujeto, traducida en *diferir, detener, entorpecer o dilatar*, referidas en suma, a aplazar u obstaculizar de forma alguna la función que corresponde ejercer. Y (3) que dicha acción u omisión esté fundada en la inobservancia de lo establecido en la ley, los parámetros ordinarios establecidos por la institución pública o traspase los límites de un plazo razonable.

Por lo tanto, el artículo 6 letra i) de la LEG restringe la tipicidad de la prohibición ética al retardo en servicios, trámites o procedimientos *administrativos* únicamente; es decir, que al tratarse el presente caso el denunciante obtuvo una respuesta a su solicitud de ascenso escalafonario de forma verbal y no por escrito; puesto que el control del cumplimiento de dicha formalidad trasciende de la facultad sancionadora de esta autoridad administrativa, pues de los hechos expuestos por [REDACTED] no permiten atribuir el retardo en los términos contemplados dentro de la LEG.

En todo caso, lo que podría existir es una posible violación al derecho de petición, en tanto, como correlativo de este derecho, “se exige a los funcionarios estatales responder las

solicitudes que se les planteen, lo cual no puede limitarse a dar constancia de haberse recibido la petición, sino que la autoridad correspondiente debe resolverla conforme a las facultades que legalmente le han sido conferidas en forma congruente y oportuna, y hacerlas saber, lo cual no significa que tal resolución deba ser necesariamente favorable a lo pedido, sino solamente dar la correspondiente respuesta” (Sentencia de Amparo 632-2007, de fecha 14-V-2010, Sala de lo Constitucional). Por ende, deberá ser la autoridad competente para ello establecer si existe o no dicha vulneración.

Por otra parte, en cuanto que el denunciante considera al documento que habría recibido el denunciante –consistente en un correo electrónico– como una “burla” a su solicitud, es menester indicar que ello refiere a una inconformidad con su contenido; sin embargo, se advierte que establecer si dicho documento correspondería una contestación a la petición del señor [REDACTED] supondría para esta autoridad administrativa realizar un examen del cumplimiento de legalidad del mismo, lo cual excede el ámbito de competencia de este Tribunal, y como consecuencia esa conducta no puede ser fiscalizada por este último.

Ello en virtud que la potestad sancionadora conferida al Tribunal de Ética Gubernamental se circunscribe únicamente al control de las infracciones a los deberes y prohibiciones éticas reguladas en los artículos 5, 6 y 7 de la LEG.

2. Si bien el denunciante señala que, con las conductas descritas, el mencionado servidor público violentó los principios de igualdad, justicia, transparencia y legalidad, regulados en el artículo 4 letras c), e), f) y 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.

Cabe resaltar 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.

Finalmente, la imposibilidad por parte de este Tribunal de controlar las actuaciones del denunciado, 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 [REDACTED], contra el licenciado Ezequiel Vásquez Martínez, Coordinador de Desarrollo Humano de Recursos Humanos de la Departamental de La Unión, Ministerio de Educación, por los argumentos establecidos en el considerando III de esta resolución.

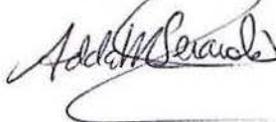
b) *Tiénese por señalado* como lugar para oír notificaciones, la dirección que consta a folio 3 del presente expediente.

Notifíquese.





PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LA SUSCRIBEN



Co8