

82-D-21

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas con veintinueve minutos del día siete de enero de dos mil veintidós.

El día veinticinco de octubre de dos mil veintiuno se recibió denuncia interpuesta por el señor [REDACTED] contra los miembros de la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de El Salvador (UES) conformada por los señores:

[REDACTED], Decano; [REDACTED], Vice Decano;
[REDACTED]; [REDACTED]; [REDACTED];
[REDACTED]; y [REDACTED], y documentación adjunta (fs. 1 al 14).

Asimismo, el día veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno el señor [REDACTED] presentó escrito de ampliación de denuncia y su documentación anexa (fs. 15 al 28).

En la referida denuncia y escrito se señalan, en síntesis, los siguientes hechos:

i) El día veinte de octubre de dos mil veinte el señor [REDACTED], mediante escrito enviado por correo electrónico, solicitó a la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas de la UES que se sometiera a concurso de oposición las vacantes de las plazas por ley de salario de esa Facultad.

El denunciante manifiesta que dicho concurso está regulado en los arts. 22 al 34 del Reglamento General del Sistema de Escalafón del Personal (RGSEP) de esa universidad. Además, indica que dicho cuerpo normativo establece en su art. 32 el derecho preferente y la obligatoriedad de cubrir inmediatamente las vacantes.

ii) El señor [REDACTED] señala que, de acuerdo al ordenamiento legal aplicable para ejecución presupuestaria, la Junta Directiva en comento emite el acuerdo de Refrenda de nombramiento de Ley de Salario del Personal Docente de cada año, en el cual aparecen las plazas vacantes, cuyo conocimiento es "evidente" (sic) para todos los miembros de ese organismo colegiado y del personal operativo relacionado con la gestión financiera de esa Facultad.

En ese sentido, el denunciante considera que es "incomprensible" la razón por la cual no proceden a someter a concurso las citadas plazas vacantes.

iii) Al no proceder a realizar el concurso de las plazas vacantes en comento, las necesidades de personal se cubren recurriendo a otras alternativas de contratación, con lo cual el denunciante considera que no se cumplen con los requisitos del art. 4 de la Ley de Ética Gubernamental (LEG), pues la referida Facultad no cuenta con un procedimiento para seleccionar al personal que normalmente se le conoce como docentes horas clases.

Finalmente, el señor [REDACTED] señala que la cita Junta Directiva ha retardado sin motivo legal someter a concurso de oposición las vacantes de las plazas por ley de salario que existen en la referida facultad, proceso que es de su obligación de conformidad al art. 24 del RGSEP de esa universidad.

Añade que dicha omisión es contraria al principio de legalidad del art. 4 letra h) de la LEG, al art. 3 numeral 1 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), 86 inciso final de la Constitución, y a la prohibición ética regulada en el art. 6 letra i) de la LEG.

El señor [REDACTED] por medio de su escrito de ampliación de denuncia solicita que se tenga por agregada la documentación anexa al mismo que ofrece como prueba para el presente caso.

Al respecto este Tribunal hace las siguientes consideraciones:

I. El procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal tiene por objeto determinar la existencia de infracciones a los deberes y prohibiciones éticos regulados en los artículos 5, 6 y 7 de la LEG y sancionar a los responsables de las mismas.

Con este mecanismo se pretende combatir y erradicar todas aquellas prácticas que atentan contra la debida gestión de los asuntos públicos y que pueden constituir actos de corrupción. De esta forma, la labor encomendada a este Tribunal refuerza los compromisos adquiridos por el Estado con la ratificación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción y de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Dentro de ese marco, el artículo 33 inciso 1º de la LEG establece que una vez recibido el aviso o denuncia si existieren elementos que permitan determinar la posible violación de un deber o prohibición ética, el Tribunal procederá a iniciar la investigación preliminar.

Por otra parte, el artículo 80 letra b) del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental –RLEG– establece como causal de improcedencia de la denuncia o aviso que *“el hecho objeto de denuncia o aviso no se perfila como transgresión a los deberes o prohibiciones éticos”*, regulados en los arts. 5, 6 y 7 de la 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.

II. Del análisis de los hechos objeto de denuncia, se advierte que el señor [REDACTED] atribuye a los miembros de la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas de la UES ha retardado sin motivo legal la realización del concurso de plazas vacantes que existirían en esa facultad, pues, afirma que es obligación de dicho organismo colegiado de conformidad al art. 24 del RGSEP de esa universidad.

Asimismo, menciona que las necesidades de personal se habrían cubierto con otras alternativas de contratación de personal, lo cual considera que no cumple con los requisitos del art. 4 letra h) de la

LEG, pues la referida Facultad no cuenta con un procedimiento para seleccionar al personal que normalmente se le conoce como docentes horas clases.

Al respecto, es preciso acotar que toda autoridad administrativa está supeditada a una serie de principios de rango constitucional, entre los que destaca el de *legalidad* consagrado en el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución. Como consecuencia de ello, la Administración Pública sólo puede actuar cuando existe una ley formal que la habilite para tal efecto, y dentro de los límites establecidos por la misma.

Así, para que la denuncia *sea procedente ante este Tribunal es imprescindible que el asunto expuesto en la misma sea propio del marco ético establecido en los artículos 5, 6 y 7 de la LEG*, por lo que al trascender de este límite habrá distintas acciones en otras áreas del ordenamiento jurídico que ya no corresponde conocer a esta autoridad.

En ese sentido de los hechos antes planteados, es preciso aclarar 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 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”.

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.

Ciertamente, 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; sin embargo, lo que se persigue es 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.

El artículo 3 letra f) de la LEG, define la corrupción como “el abuso del cargo y de los bienes públicos, cometidos por servidor público, por acción u omisión, para la obtención de un beneficio económico o de otra índole, para sí o a favor de un tercero”.

En consecuencia, del análisis del marco fáctico de la denuncia y lo tipificado en el artículo 6 letra “i” de la LEG, y con base en lo expresado en las resoluciones de fechas 16/07/2018, 05/03/2019, 20/10/2020, 16/04/2021 en ese orden, referencias **143-D-17, 69-D-18, 53-D-20 y 24-D-21**, todas pronunciadas por este Tribunal; debe aclararse que los hechos denunciados en el presente caso no

implican el retardo de un servicio administrativo, trámite o procedimiento administrativo conforme a lo prescrito en la referida norma, pues el incumplimiento de lo establecido en los arts. 22 al 34 del Reglamento General del Sistema de Escalafón del Personal de la UES, referente a la supuesta omisión realizar el concurso de plazas vacantes que existirían, y que –según el denunciante– sería obligación de la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas de esa universidad efectuarlo; ello no supone una dilación, entorpecimiento o detenimiento de una prestación al administrado, así tampoco comprende actos, diligencias que tienen como fin la expresión unilateral de la voluntad de la Administración Pública respecto a una circunstancia bajo su conocimiento, sino que implica la supuesta inobservancia de la normativa interna de la UES que respaldarían las referidas obligaciones laborales; es decir, refieren al incumplimiento de compromisos laborales entre el empleador y empleados –la referida Universidad y personal contratado–; lo cual sería un conflicto interno dentro de la misma institución pública entre la autoridad y un subordinado, éste último no en su calidad de administrado, si no en la calidad de empleado de la referida universidad.

Finalmente, el señor [REDACTED] atribuye a los miembros de la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas de la UES habrían violentado el principio de legalidad establecido en el art. 4 letra h) de la LEG, por los hechos antes descritos. Al respecto, el artículo 4 de la LEG establece una serie de principios institucionales, atribuidos a 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 si están compuestas las conductas tipificadas por los arts. 5, 6 y 7 de la LEG.

En resoluciones de los procedimientos referencias 90-D-15 pronunciada el día 13-VI-16, 72-D-15 del 30-06-16, 154-D-17 del 11-VII-2018, 141-D-18 del 05-IV-19, 42-D-21 del 21-V-2021, entre otras, este Tribunal ha sostenido 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; sin embargo, de manera aislada o autónoma no son objeto de control directo de este Tribunal, sino que su inobservancia debe vincularse necesariamente con la transgresión de uno de los deberes o prohibiciones éticas, regulados en los artículos 5, 6 o 7 de la LEG”.

Por tanto, para poder conocer un supuesto de hecho en el procedimiento administrativo sancionatorio de este Tribunal, el mismo debe estar vinculado a uno o más de los deberes y prohibiciones éticos regulados en la LEG.

Esto es así, ya que si bien los principios regulados en el art. 4 de la LEG tienen referencia directa y presencia en las conductas contrarias a la ética pública, estos no constituyen por sí mismos un parámetro normativo para la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador en esta sede.

En ese sentido, del hecho antes descrito no se advierten elementos que suponga una violación a algún deber o prohibición ética en comento, por lo que este ente administrativo carece de competencia para conocer del mismo.

Y es 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.

Por otro lado, es preciso acotar 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, este Tribunal se encuentra impedido de conocer respecto de los hechos objeto de denuncia antes señalados.

Por tanto, con base en lo dispuesto en los artículos 1, 2, 5, 6 y 7 de la Ley de Ética Gubernamental, 80 letra b) del Reglamento de dicha ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) Declárase improcedente la denuncia presentada por el señor [REDACTED] por los hechos y motivos expuestos en el considerando II de la presente resolución.

b) Tiénese por señalado para oír notificaciones el medio técnico que consta a folio 3 frente del presente expediente.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN