

88-D-23

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las once horas con cincuenta y un minutos del día veintisiete de octubre de dos mil veintitrés.

El día dieciocho de septiembre del año en curso, el licenciado _____ quien afirma ser representante convencional administrativo de los señores _____

y

interpuso denuncia en este Tribunal, con documentación adjunta (ff. 1 al 4).

En su denuncia de f. 1, el licenciado _____ indica –en síntesis–, que el día veinticuatro de agosto del corriente año, presentó ante la Comisión de Ética Gubernamental (CEG) del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) dos denuncias; la primera, a nombre del señor _____

, por la posible infracción a la prohibición que señala el artículo 6 literal i) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG), por parte del Director del Hospital General del ISSS, en perjuicio del derecho de su representado; y, la segunda, presentada a nombre de las señoras _____

y

_____, por el posible cometimiento de la prohibición del artículo 6 literal i) de la LEG, por parte de los miembros de la Comisión de Administración del Fondo de Protección de los Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (CAFPTISSS), en perjuicio de los derechos de sus representadas, cuyos acuses de recibo adjunta a la presente denuncia.

En ese sentido, afirma que habiendo transcurrido más de quince días hábiles posteriores a la presentación de sus denuncias, no ha sido notificado de la resolución inicial de éstas, y al consultar en la unidad respectiva del ISSS, le manifestaron que aún no existe resolución y que sería a través del medio electrónico señalado que se le notificaría lo pertinente.

Sin embargo, afirma que al tenor de la LEG, las Comisiones cuentan con un plazo perentorio para remitir a este Tribunal las denuncias que le son presentadas a fin de que se les dé el trámite respectivo; razón por la cual, lo hace del conocimiento de esta institución para que se dicten las providencias oportunas y se dé el debido trámite a sus denuncias, sin perjuicio de la facultad de ese Tribunal de iniciar los procesos disciplinarios que correspondan por el atraso injustificado por parte de los miembros de la CEG del ISSS, en lo concerniente a la remisión de las denuncias correspondientes.

Al respecto, este Tribunal hace las siguientes consideraciones:

I. El día veinticuatro de agosto de año en curso, el licenciado _____, en su calidad de representante convencional administrativo de las señoras _____

y

_____, interpuso denuncia contra los señores _____

y

_____, todos miembros de la _____, ante la CEG de dicho instituto.

En ese sentido, consta en la copia simple de su denuncia de f. 2 que, a finales del mes de junio de dos mil veintitrés, sus representadas fueron notificadas del acuerdo número FP 2023-06-226, de fecha veintisiete de junio de dos mil veintitrés, de sesión de la _____, en virtud del cual, se da

por terminada la relación laboral existente entre esa dependencia y las referidas señoras; y desde esa fecha fueron separadas de sus labores de esa institución.

Así, dada la inconformidad de sus representadas con esa decisión, el día once de julio del corriente año solicitó por escrito a la citada comisión una certificación del referido acuerdo y del informe de gerencia en que se justifica la necesidad de dar por terminada la relación laboral existente con esa institución, pues sus representadas manifiestan desconocer los motivos que llevaron a la institución a tomar esa decisión; lo anterior debido a que el acuerdo PP 2023-06-226 se limita a manifestar que la terminación se encuentra justificada por "informe de gerencia", de cuyo contenido las señoras _____ y _____ nunca tuvieron conocimiento.

Por lo que, habiendo transcurrido un mes y once días sin que la _____ le haya dado respuesta favorable o desfavorable a la solicitud que realizó en legal forma, se está vulnerando injustificadamente el derecho que de sus representadas conforme dispone el artículo 51 en su literal "b", al incumplir con el plazo que al efecto establece el artículo 86 numeral 2 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA); lo que denota un silencio absoluto, propiciando una obstaculización para controvertir la decisión tomada en su contra; asimismo, su conducta constituye una posible infracción a la LEG al incurrir en la prohibición que señala el artículo 6 literal "i".

Por otra parte, consta en la copia simple de denuncia de ff. 3 y 4, de fecha veinticuatro de agosto del año en curso, que el licenciado _____ presentó denuncia ante la CEG del ISSS en su calidad de representante convencional administrativo del señor _____ en contra de los señores _____, Director del Hospital General del ISSS, y _____, Directora General de esa institución, por los hechos siguientes:

Desde el año dos mil catorce su representado sostiene una relación contractual por servicios profesionales con el ISSS, brindando servicios de atención médica; los cuales acordaron renovar para el período del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, según acuerdo ejecutivo DG 2023-02012, emitido por la Dirección General del ISSS.

No obstante, a inicios del mes de abril del corriente año, el señor _____ fue notificado de manera verbal por el doctor _____, quien ejerce funciones de Jefe del Departamento de Medicina Interna del Hospital General del ISSS, de la decisión emitida por la Dirección General de esa institución; la cual consistía en que, a partir de esa fecha ya no se le asignarían más turnos en ese nosocomio y que sería sustituido por otro profesional.

Así, debido a la notificación efectuada y no estando conforme con dicha actuación, por considerarla a todas luces informal, irregular y arbitraria, su representado presentó escrito el día veintisiete de abril del corriente año, dirigido al señor Director del Hospital General del ISSS, solicitando la información por escrito que justificara la decisión denunciada, requiriendo se le hiciera saber si había sido objeto de sanción o de terminación de contrato y, de ser ese el caso, le expidieran las certificaciones de las actuaciones previas que dispone el contrato y la normativa legal correspondiente para imponer una sanción o prescindir de sus servicios.

Sin embargo, según el denunciante, el Director del referido hospital, dio respuesta al escrito de su representado mediante nota de fecha tres de mayo del corriente año, en la cual, entre otros aspectos, aclaraba que su representado no ha sido objeto de sanción o terminación de contrato alguno

y refiere que lo que sucedió es que esa dirección ha tenido la necesidad de hacer una modificación y una revisión a la programación de prestación de los servicios que presta al hospital.

En ese contexto, el señor [redacted] asumió que se trataba de un trámite interno rutinario y haciendo uso de su derecho como parte activa contractual, mediante escrito de fecha nueve de mayo de dos mil veintitrés, dirigido al Director del citado hospital, solicitó se le hiciera de su conocimiento la revisión y modificaciones hechas a su rol de prestación de servicios, así como la nueva programación para retornar a sus turnos; siendo el caso, que a la fecha de interposición de su denuncia en este Tribunal, el doctor [redacted] no ha dado respuesta a esa petición, ni ha facilitado la información solicitada en dicho escrito; por el contrario, con fecha treinta de mayo del corriente año, su representado fue notificado de la respuesta emitida por el Coordinador de Turnos Presenciales del Hospital General del ISSS, con el visto bueno del Director de dicho nosocomio, en la cual se limita a decir textualmente *"se le reitera que es una potestad contractual determinen modificaciones y revisión en cuanto a la programación de los servicios de su representado en el Hospital General"*, más omite hacer de conocimiento de su representado la nueva programación que supuestamente se le ha establecido, continuando a la fecha en total inactividad por causa de una decisión poco clara.

Asimismo, indica el licenciado [redacted] que, dada esa situación, el día uno de junio del corriente año, presentó a la Dirección General del ISSS un escrito solicitando la revisión de oficio de las actuaciones denunciadas y que, comprobada la ilegalidad de éstas, se dictaran las providencias oportunas para el restablecimiento de los derechos vulnerados de su representado.

Es así como en fecha veintiséis de junio del presente año, fue notificado por el Departamento Jurídico del ISSS que se le daría trámite a su solicitud y al efecto se requirió al Director del Hospital General que informara de los resultados de la revisión de turnos de su representado; sin embargo, ha transcurrido un mes y veintisiete días desde que fue solicitado el mencionado informe, sin que a la fecha de la presentación de esta denuncia, se le haya notificado las resultas de su petición; vulnerando injustificadamente ambas autoridades el derecho que le asiste a su representado conforme dispone el artículo 51 en su literal "b", al incumplir con el plazo correspondiente a la emisión de informes que al efecto establece el artículo 86 de la LPA, ni haber justificado la necesidad fundada de ampliar el plazo, denotando un silencio absoluto; propiciando una obstaculización para el debido ejercicio del derecho que señala el literal "a" del mismo artículo, pues ese incumplimiento trae consigo la imposibilidad de su representado de controvertir las decisiones adoptadas en su contra; conductas que también constituyen una infracción a la LEG al incurrir en la prohibición ética del artículo 6 letra "j".

II. El artículo 80 letras b y d) del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental –RLEG– establece como causales 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 artículos 5, 6 y 7 de la LEG y que *"[el] hecho sea de competencia exclusiva de otras instituciones estatales"*, respectivamente.

Por lo que, toda conducta u omisión constitutiva de infracción administrativa debe estar descrita con claridad en una norma, por ende, la competencia sancionadora de esta institución se restringe únicamente a los hechos contrarios a los deberes y prohibiciones éticos tipificados en 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.

III. En el presente caso, es pertinente indicar que en su denuncia de f. 1, el licenciado hace referencia a que en fecha veinticuatro de agosto del año en curso, presentó dos denunciantes ante la CEG del ISSS y dado que transcurrió el plazo estipulado en la LEG para que dicha Comisión las remitiera a esta Institución sin resultados favorables, decidió presentar una nueva denuncia directamente en este Tribunal, adjuntado copias simples de las mencionadas denuncias; razón por la cual, si bien las denuncias presentadas en el mes de agosto están dirigidas a la CEG del ISSS, del contenido de su escrito presentado en esta sede se advierte que su pretensión es poner en conocimiento del Tribunal de Ética Gubernamental hechos que pudieran ser contrarios a los deberes y prohibiciones de la LEG; por lo que, con base en el principio de antiformalismo y el principio de economía, regulados en el artículo 3 numerales 3 y 6 de la LPA, en la presente resolución se procederá a conocer y pronunciarse sobre el fondo de sus tres denuncias.

Así, para construir la línea argumentativa de la decisión que se adoptará por este ente, deben exponerse razonamientos relativos a la tipicidad de los hechos denunciados y la competencia del Tribunal para conocer de los mismos.

En el presente caso, es necesario indicar 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; es decir, 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, pronunciada en el proceso de Inc. 18-2008, Sala de lo Constitucional).

En ese sentido, 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.

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, lo que permite a este Tribunal encajar los hechos planteados a una infracción determinada.

Particularmente, la norma ética regulada en el artículo 6 letra i) de la LEG prohíbe: “*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”.

De manera que la referida prohibición ética 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.

De forma tal que, la citada norma no hace referencia a cualquier tipo de retardo sino a aquel en el que se configuren los tres elementos antes expuestos.

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”.*

Así, del examen del marco fáctico de las denuncias y lo tipificado en el artículo 6 letra i) de la LEG, no se advierte la existencia de elementos que permitan dilucidar un supuesto retardo injustificado en los términos de dicha prohibición ética por parte de los señores

,
y
, todos miembros de la ; y señores
, Director del Hospital General del ISSS, y , Directora General de esa institución, dado que la supuesta omisión en las respuestas a las peticiones realizadas por el licenciado y señor , no obedecen a un servicio, trámite o procedimiento administrativo con el que se pretenda satisfacer prestaciones a los ciudadanos, sino que se trata de controversias legales, laborales y contractuales entre los señores

; y el ISSS; por lo que, de acuerdo con las facultades conferidas por la LEG, y atendiendo a su ámbito de aplicación, este Tribunal carece de competencia objetiva para conocer sobre éstas.

Efectivamente, los denunciantes hacen referencia a la solicitud y falta de entrega de documentos relacionados con decisiones administrativas que consideran sin fundamento ni justificación, cuestionando así la legalidad de dichas actuaciones, cuya competencia le corresponde a la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Asimismo, argumentan que la falta de respuesta por parte de las diferentes autoridades e instancias del ISSS a sus diversas peticiones ha configurado un “silencio absoluto” (sic) generando un grave perjuicio a sus representados, sin embargo, la LPA en el artículo 113 establece los efectos

del silencio en materia administrativa y la forma de proceder en cada caso; competencia que no corresponde a este ente administrativo.

Aunado a lo anterior, de los hechos denunciados, no se advierten elementos necesarios que señalen la posible infracción a las demás prohibiciones y deberes éticos regulados en los artículos 5, 6 y 7 de la LEG, por parte de los servidores públicos antes mencionados.

Por otra parte, el derecho de petición, consagrado en el artículo 18 de la Constitución y 113 de la LPA, faculta a toda persona –natural o jurídica, nacional o extranjera– a dirigirse a las autoridades para formular una solicitud por escrito y de manera decorosa.

Al respecto, la Sala de lo Constitucional ha señalado que: “Correlativamente al ejercicio de este derecho, se exige a los funcionarios que respondan a las solicitudes que se les planteen y que dicha contestación no se limite a dejar constancia de su recepción. En ese sentido, la autoridad ante la cual se formule una petición debe responderla conforme a sus facultades legales, en forma motivada y congruente, haciéndole saber a los interesados su contenido. Ello no significa que tal resolución deba ser favorable a lo pedido, solamente que se dé la correspondiente respuesta” (Sentencia de Amparo 223-2020, de fecha 08-VI-2022, Sala de lo Constitucional).

Por ende, para el caso concreto, la supuesta falta de contestación de la _____, del Director del Hospital General del ISSS y de la Directora General de esa institución a las diversas peticiones realizadas por el licenciado _____ y señor _____ no puede ser conocida por este Tribunal; pues la facultad de conocer sobre la lesión a derechos constitucionales corresponde exclusivamente al Órgano Judicial, según la Constitución, atribución que no puede ser invadida por ningún otro órgano o institución del Estado.

De manera que, este Tribunal se encuentra impedido de conocer respecto de los hechos objeto de denuncias antes señalados; por lo cual éstas deberán declararse improcedentes.

No obstante, la imposibilidad por parte de este Tribunal de controlar las conductas señaladas, esto no significa una desprotección de los derechos 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 los denunciados, si así lo estiman pertinente, avocarse a las mismas a fin de denunciar lo ocurrido.

IV. Respecto al hecho relacionado a que CEG del ISSS no remitió las denuncias presentadas por el licenciado _____ a este Tribunal en el plazo establecido correspondiente, es importante establecer el rol que tienen las CEG en cada institución pública y las obligaciones que impone la LEG para su correcto funcionamiento.

Según lo dispuesto en la LEG, el TEG es el ente rector de la ética pública, encargado de velar por el cumplimiento de esa ley, en la cual se instituye un catálogo de deberes y prohibiciones éticas –contenidos en los artículos 5, 6 y 7–, y se faculta al Pleno de esta institución para tramitar el procedimiento administrativo sancionador iniciado mediante aviso, denuncia o de oficio, e imponer las sanciones a las personas sujetas a la aplicación de la ley que infrinjan tales deberes y prohibiciones.

Sin embargo, el artículo 27 de la LEG, destaca las principales funciones de las CEG, entre ellas la de: b) “[r]ecibir denuncias cuando un servidor público de su institución haya infringido la

presente Ley, debiendo en tal caso remitirla al Tribunal para su trámite", por lo que las Comisiones vienen a coadyubar el trabajo institucional realizado por este ente a fin de combatir y erradicar las prácticas antiéticas; y para tal efecto, cuando se reciba una denuncia la Comisión o el Comisionado deberá remitirla al Tribunal sin más trámite, dentro del plazo de *tres días* contados a partir del siguiente al de su presentación, según lo dispone el artículo 74 inciso 4° del RLEG.

En tal sentido, se insta a la CEG del ISSS a que en lo sucesivo den estricto cumplimiento a lo establecido en la LEG y su reglamento, en lo relativo al trámite que debe darse a las denuncias recibidas contra funcionarios y servidores públicos de esa institución por posibles infracciones a deberes o prohibiciones éticas.

Para tal efecto, certifíquese el presente procedimiento a la mencionada comisión y a la Directora General del ISSS, para los efectos legales pertinente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 del RLEG.

Por tanto, en razón de las consideraciones expuestas y con base en los artículos 1, 2, 5, 6 letra i), 7 y 27 de la Ley de Ética Gubernamental, 27, 74 y 80 letras b) y d) del Reglamento de dicha ley; 69 y 113 de la Ley de Procedimientos Administrativos, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Autorízase* la intervención del licenciado _____, en calidad de representante convencional administrativo de los señores _____

y

b) *Decláranse* improcedentes las denuncias presentadas por el licenciado _____, en calidad de representante convencional administrativo de los señores _____

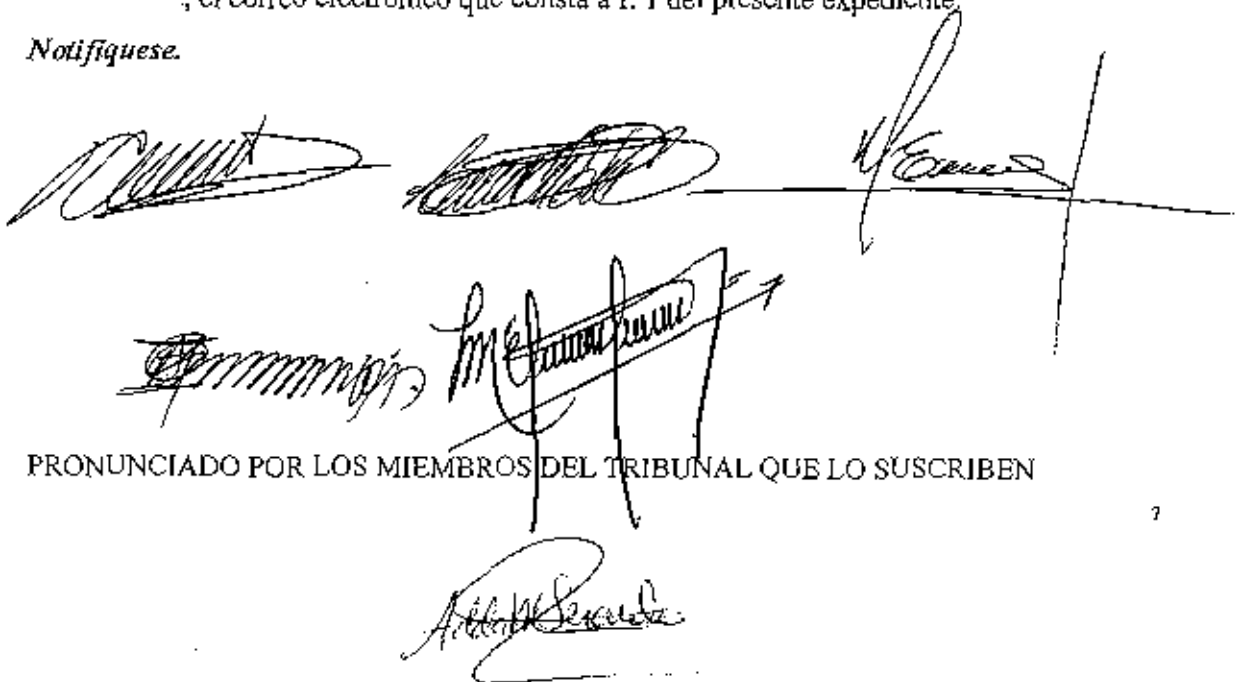
y

z, por los hechos y motivos expuestos en el considerando III de la presente resolución.

c) *Certifíquese* el presente procedimiento a la Comisión de Ética Gubernamental y a la Directora General del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, para los efectos legales pertinentes.

d) *Tiénesse* por señalado como medio para recibir notificaciones por parte del licenciado _____, el correo electrónico que consta a f. 1 del presente expediente.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

