

29-D-24

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador Centro, a las diez horas con treinta y tres minutos del día catorce de junio de dos mil veinticuatro.

Habiendo recibido denuncia presentada por el señor _____, contra los miembros de la Junta de la Carrera Docente Sector Uno de San Salvador –plasmada en escrito dirigido a esa junta, con copia a este Tribunal– (ff. 1 y 2), se hacen las siguientes consideraciones:

I. El principio de legalidad resulta de suma relevancia en el asunto que nos ocupa, por lo que a continuación se abordarán algunas reflexiones concernientes a la legalidad de los tipos administrativos, para luego hacer una relación de la vinculatoriedad de este principio con la primordial función que el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG), realiza como ente rector de la ética pública.

Jurisprudencialmente se ha desarrollado el principio de legalidad como un límite del ejercicio del poder público, dándosele el reconocimiento de ser uno de los pilares más importantes del Estado de Derecho, siendo la tipicidad la dimensión correlativa a la legalidad formal o reserva de ley; así se ha expresado que, “[e]l principio de legalidad es un principio fundamental del derecho público conforme al cual todo ejercicio del poder público debería estar sometido a la voluntad de la ley –reserva de ley formal, y no a la voluntad o el arbitrio de sus integrantes. Por esta razón, se dice que el principio de legalidad material asegura a los destinatarios que sus conductas no pueden ser sancionadas sino en virtud de una ley dictada y promulgada con anterioridad al hecho considerado como infracción, tal y como se deriva del contenido del art. 15 de la Constitución.

(...) [l]a tipicidad como manifestación de este mismo principio –legalidad material– exige la declaración expresa y clara en la norma, de los hechos constitutivos de infracción y de sanción. En la práctica, ello se traduce en la imposibilidad de atribuir las consecuencias jurídicas de la norma a conductas que no se adecuan con las señaladas en las mismas. En otras palabras, no podrá haber sanción si la conducta atribuida al sujeto no puede ser subsumida en la infracción descrita en la disposición legal –salvo cuando se permite la colaboración reglamentaria–.

Por lo tanto, (...) se requiere de una ley previa al hecho considerado como infracción, y además que tanto la infracción como la sanción estén descritas en forma expresa, determinante y clara en la norma, de modo tal, que aún ante la reconocida función represora de la Administración Pública, si en un supuesto específico, la conducta no está regulada en forma previa, o no está suficientemente descrita la sanción o infracción en el ordenamiento jurídico, esa competencia sancionadora de la Administración se ve limitada y le impide ejercer el ius puniendi del Estado.

De ahí que, por mandato del principio de tipicidad, o especificidad legal, se pone un límite a la potestad sancionatoria del Estado a través de manifestaciones concretas como (...) la

atipicidad de conductas no contempladas de forma expresa en el tipo (...)” [sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) el 16-VIII-2021, en el proceso referencia 115-2016].

«La Administración Pública, en apego al principio de legalidad, debe actuar sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellas actividades que éste le autorice o permita. Así lo estatuye el art. 86 de la Constitución [Cn]: "El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes (...)"» [sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ el 25-IV-2022, en el proceso referencia 256-2017].

Ello se complementa con el inciso tercero del referido artículo: *«Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley»* (sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ el 16-III-2022, en el proceso referencia 324-2011).

La jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la CSJ ha señalado, al respecto, que *«desde el punto de vista técnico-jurídico y con carácter orgánico, el concepto de atribución o competencia puede entenderse como la capacidad concreta que tiene un determinado ente estatal, de suerte que al margen de la materia específica asignada no puede desenvolver su actividad; mientras que desde un carácter sistemático, la atribución o competencia consiste en la enumeración de una serie de posibilidades de actuación dadas a un órgano por razón de los asuntos que están atribuidos de un modo específico. Así, una atribución puede identificarse como la acción o actividad inherente que por mandato constitucional o legal desarrolla un órgano estatal o ente público; es decir, los poderes, atribuciones y facultades conferidas para el normal funcionamiento y cumplimiento de una labor»* (Sentencia de inconstitucionalidad pronunciada el 31-VIII-2001, en el proceso referencia 33/37-2000Ac).

“El Tribunal de Ética Gubernamental, como institución de derecho público y ente rector de la ética pública, se encuentra vinculado por razón del principio de legalidad a ceñir sus actuaciones estrictamente a lo preceptuado por la ley de la materia (...)” [sentencia referencia 115-2016 supra cit].

En armonía con los citados mandatos constitucionales, principio de legalidad y jurisprudencia, el artículo 80 del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental (RLEG) establece como causales de improcedencia de la denuncia o aviso que el hecho *“b) [...] no se perfila como transgresión a los deberes o prohibiciones éticos”*, regulados en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, y que *“d) [...] sea de competencia exclusiva de otras instituciones estatales”*.

II. En el caso particular, el denunciante, en esencia, expone que:

- En los procedimientos administrativos acumulados referencias 56 y 64/2023 –instruidos en su contra–, se había decretado la medida cautelar de suspensión previa –en el desempeño del cargo y sin goce de sueldo, conforme al art. 60 de la Ley de la Carrera Docente (LCD)–.

- El quince de diciembre de dos mil veintitrés se le notificó sentencia emitida por la Junta de la Carrera Docente Sector Uno de San Salvador –respecto a los aludidos procedimientos–, en la que se le absuelve de responsabilidad, pronunciamiento que no fue impugnado en el plazo habilitado para tal efecto; sin embargo –a la fecha de presentación de la denuncia en este Tribunal–, esa sentencia no había sido ejecutada y ello ha violentado sus derechos, ya que por la referida suspensión no se permite su reinstalo en el cargo de Director del Complejo Educativo “ ”, ni le han sido cancelados los salarios caídos desde julio de dos mil veintitrés, acumulando nueve meses de suspensión y sin remuneración.

- El nueve de febrero de dos mil veinticuatro presentó escrito a la aludida junta, en el que señaló lo relativo a la ejecución de las sentencias regulado en el art. 87 de la LCD: *“Las sanciones impuestas se ejecutarán por las Juntas de la Carrera Docente, tres días hábiles después de notificada la sentencia sin que se haya recurrido de ella. Si un funcionario responsable no cumpliera con la sentencia en el término indicado, será multado con quince a treinta salarios mínimos urbanos diarios que hará efectiva la autoridad superior en grado, sin perjuicio de las responsabilidades penales. (...)”*. Sin embargo, dicho escrito no le ha sido resuelto.

Por lo anterior, solicita a este Tribunal investigar el posible cometimiento de una infracción por parte de los miembros de la referida junta, al no ejecutar la sentencia relacionada.

Ahora bien, a partir del análisis de las referidas conductas, se estima que las mismas no encajan en ninguno de los supuestos de hecho contemplados en los artículos 5, 6 y 7 de la LEG, es decir, son atípicas y exceden del ámbito de competencia que el legislador le ha asignado a este Tribunal.

En particular, cabe aclarar que la prohibición ética de *“Retardar sin motivo legal la prestación de los servicios, trámites o procedimientos administrativos que le corresponden según sus funciones”*, regulada en el art. 6 letra i) de la LEG 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.

En el presente caso, del análisis de lo tipificado en el artículo 6 letra i) de la LEG y del hecho denunciado –mencionado al inicio de este apartado–, se advierte que este último no implica el retardo de un servicio, trámite o procedimiento administrativo conforme a lo prescrito en la referida norma, pues alude a una presunta omisión en la ejecución de una sentencia absolutoria emitida por la Junta de la Carrera Docente Sector Uno de San Salvador –como forma de finalización de un procedimiento administrativo sancionador que tramitó–.

Al respecto, se advierte que la mencionada resolución absolutoria es un acto favorable para el señor _____, por lo que cabe mencionar que, conforme al artículo 26 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), *los actos administrativos que únicamente producen efectos favorables serán eficaces desde el momento de su emisión*. Asimismo, que la LPA establece que, excepcionalmente, los efectos de los actos administrativos podrán estar sujetos a requisitos de eficacia, fijados por el mismo acto de acuerdo con la ley, impuestos directamente con el ordenamiento jurídico o derivados de la propia naturaleza o contenido del acto –art. 27–.

En adición a lo anterior, el art. 30 de la LPA establece que “*Los actos administrativos serán inmediatamente ejecutorios, después de que se cumplan las condiciones para su eficacia, salvo que: (...) 2. Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora, o de una que obligue al administrado a pagar una cantidad líquida contra la que quepa interponer algún recurso en vía administrativa, en cuyo caso la ejecución no podrá llevarse a cabo mientras no sea confirmada aquella resolución al resolverse el recurso correspondiente*”.

Ahora bien, se verifica que, conforme al art. 60 de la LCD, en los casos en los que se ha ordenado la suspensión previa en el desempeño del cargo y concluyen con una sentencia definitiva absolutoria, se le pagará al educador el sueldo que corresponda al lapso de suspensión y será reintegrado al cargo que desempeñaba anteriormente, siempre que se presente a más tardar dentro de los cinco días hábiles subsiguientes a la fecha en que cesaron las causas que motivaron la suspensión.

En ese sentido, se advierte que la LCD no ha impuesto requisitos para que la sentencia definitiva absolutoria a la que alude su art. 60 produzca sus efectos desde su emisión, es decir, no concurre ese supuesto especial de eficacia ni los otros regulados en el artículo 27 de la LPA.

Además, el denunciante refiere que la resolución absolutoria emitida a su favor no fue impugnada en el plazo habilitado para tal efecto, por lo que sería ejecutoria.

Y si bien el acápite del citado art. 87 de la LCD alude a la “Ejecución de las sentencias”, los incisos 1º y 2º de dicha disposición se refieren en particular a la forma de ejecución de las sanciones impuestas; y el inciso final expresa que la certificación de la sentencia de las Juntas – sin especificar su tipo– tendrá fuerza ejecutiva.

Realizadas las anteriores consideraciones, se estima que siendo la mencionada sentencia absolutoria eficaz y ejecutoria, no precisaría de un requisito adicional, como otro pronunciamiento o actuación de la Junta de la Carrera Docente Sector Uno de San Salvador, para producir sus efectos.

En razón de lo anterior, se verifica que el hecho denunciado se trata de un aspecto de naturaleza laboral que debe ser verificado por las instancias correspondientes.

Entonces, a partir de esos hechos, no se perfilan indicios sobre la posible configuración de un retardo conforme a lo regulado en el artículo 6 letra i) de la LEG y, por tanto, esas conductas no pueden ser conocidas ni sancionadas por este Tribunal.

En este punto, es necesario señalar que la tipificación de conductas y establecimiento de sanciones son creación del legislador, mas no de la autoridad administrativa, ya que esta última lo que realiza es únicamente su aplicación, como manifestación del respeto a la legalidad y a la seguridad jurídica. En consideración a ello, cabe resaltar que *“el principio de tipicidad como derivación del principio de legalidad en materia punitiva, impone el límite a la Administración que únicamente pueda sancionar a una persona cuando exista previamente un tipo administrativo que describa de manera certera una conducta considerada ilegal”* (Resolución pronunciada el 26-VI-2018 por el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo en el proceso referencia 00011-18-ST-COPA-2CO).

Por otro lado, con relación a que la aludida junta no ha resuelto el escrito presentado por el denunciante el nueve de febrero de dos mil veinticuatro, se advierte que –en todo caso– ello podría implicar una afectación al derecho de petición, establecido en el art. 18 de la Constitución de la República.

La jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha establecido los alcances de ese derecho, al señalar que “(...) se refiere a la facultad que asiste a las personas, naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para dirigirse a las autoridades públicas formulando una solicitud por escrito y de manera decorosa. Así, como correlativo al ejercicio de este derecho, se exige a los funcionarios estatales que respondan a las solicitudes que se les planteen y, además, que dicha contestación no se limite a dejar constancia de haberse recibido la petición. En ese sentido, la autoridad ante la cual se formule una petición debe resolverla, conforme con las facultades que legalmente le han sido conferidas, en forma congruente y oportuna, haciéndole saber a los interesados su contenido. Ello, vale aclarar, no significa que tal resolución deba ser necesariamente favorable a lo pedido, sino solamente dar la correspondiente respuesta” (Resolución de admisión de amparo, pronunciada el 17-III-2023, en el proceso referencia 275-2022).

Ahora bien, respecto a la posible vulneración del aludido derecho, se aclara que este Tribunal se encuentra impedido de conocer reclamaciones por violaciones a derechos fundamentales que se susciten en otras instancias, a fin de ejercer control constitucional, pues ello forma parte del ámbito de competencia exclusivo de otra autoridad.

En definitiva, este Tribunal se encuentra inhibido de conocer los hechos denunciados, pues, de lo contrario, se estaría quebrantando el principio de legalidad al que se ha referido, según el cual 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.

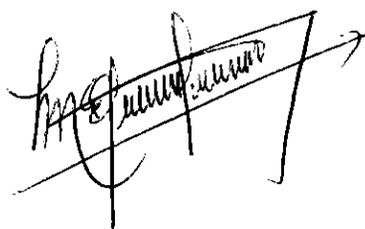
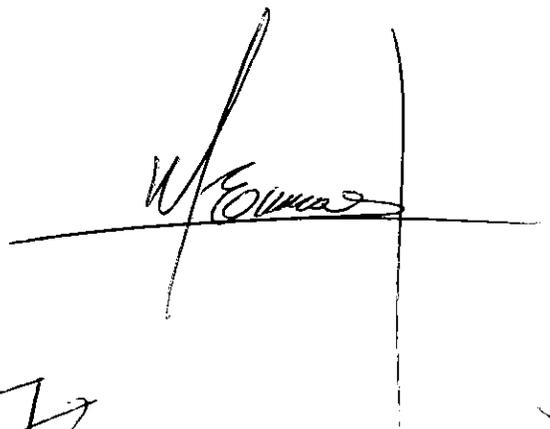
No obstante la imposibilidad por parte de este Tribunal de controlar las conductas planteadas no significa una desprotección de los bienes jurídicos que pudieran verse comprometidos, sino únicamente que deberán ser otras instancias las que, dentro de sus competencias, evalúen y determinen los efectos y las responsabilidades que correspondan.

Por tanto, en virtud de las consideraciones expuestas y con base en los artículos 1, 2, 5, 6 y 7 de la Ley de Ética Gubernamental, y 80 letras b) y d) del Reglamento de dicha ley, este Tribunal **RESUELVE:**

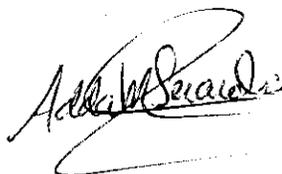
a) *Declárase* improcedente la denuncia presentada por el señor
por el hecho y motivos expuestos en el considerando II de la presente resolución.

b) *Tiénese* por señalado como lugar para recibir notificaciones por parte del denunciante, el que consta a folio 2 de este expediente.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN



4

La presente resolución en su versión original contiene datos personales y elementos de carácter confidencial. En ese contexto es oportuno proteger la esfera privada de sus titulares. En tal sentido, conforme al criterio de la 21-20-RA-SCA del 16/11/2020 y lo establecido en el artículo 30 de la LAIP, se extiende la versión pública: