

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:

00000097

66-D-24

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador Centro, a las diez horas con quince minutos del día veinticinco de marzo de dos mil veinticinco.

La licenciada _____, quien expresa ser representante de la

_____, que puede abreviarse _____, presentó denuncia contra los señores

_____, Jefe del Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas; y

_____, Jefa del Departamento de Fomento y Asistencia Técnica, ambos del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP) [ff. 1 al 21], así como escrito de ampliación de la referida denuncia (ff. 22 al 26); al respecto, 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 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].

"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].

Conforme a los citados mandatos constitucionales, principio de legalidad y jurisprudencia, la potestad sancionadora de esta institución se restringe únicamente a los hechos contrarios a los deberes y prohibiciones éticos regulados en los artículos 5, 6 y 7 de la LEG, es por ello que el artículo 80 letra b) del Reglamento de la LEG, en adelante 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"*.

II. En el presente caso, de lo expuesto por la licenciada en la denuncia y en su ampliación, así como en la documentación adjunta a esos escritos, se advierte, en síntesis, que:

- El veintidós de enero de dos mil veinticuatro se habría recibido en INSAFOCOOP solicitud de inscripción de y de sus estatutos, suscrita por el señor , identificándose como presidente del consejo de administración de dicha asociación. Este hecho se relaciona en copia simple de constancia de recepción de la referida documentación N.º SS 0083/2024, de esa misma fecha (ff. 30 y 31).

- El Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas del INSAFOCOOP -del cual el señor sería Jefe-, habría notificado "de manera verbal" que el acta de constitución original de , presentada ante el aludido registro, venía certificada por el secretario del consejo de administración de esa asociación, y que se debía sustituir el folio en el que constaban las firmas originales y que estaba confrontado en sí mismo. Lo anterior se relaciona en copia simple de informe de fecha dieciséis de julio de dos mil veinticuatro, emitido por el aludido Jefe del Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas (ff. 25 y 26).

- El nueve de abril de dos mil veinticuatro, el señor , identificándose como representante legal de había presentado solicitud con referencia SS 702/2024. Este hecho se relaciona en copia simple de acta de notificación referencia SS 702/2024/PE-1231/2024 de fecha tres de julio de dos mil veinticuatro, referente al punto V de la sesión ordinaria del Consejo de Administración del aludido instituto, N.º 934, de fecha dieciséis de mayo de dos mil veinticuatro (f. 13).

- El dos de mayo de dos mil veinticuatro, el Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas habría enviado informe al Consejo de Administración del INSAFOCOOP sobre lo acontecido a esa

fecha respecto del procedimiento de inscripción de
en documento de ff. 25 y 26, citado.

hecho que se relaciona

- El catorce de mayo de dos mil veinticuatro se habría presentado en INSAFOCOOP escrito solicitando audiencia para según se refiere en el documento de f. 13, relacionado.

- El dieciséis de mayo de dos mil veinticuatro, el Consejo de Administración del INSAFOCOOP habría concedido audiencia a la licenciada , apoderada general judicial con cláusula especial del señor --quien se identifica como presidente y representante legal de y en esa oportunidad esta última habría presentado documentación, en la que habría manifestado subsanar las observaciones realizadas por el Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas. Lo anterior se relaciona en copias simples de escritos presentados por la licenciada ante la Directora de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Miembro del Consejo de Administración del INSAFOCOOP (ff. 11 y 20); en el documento de f. 13, citado; y de escrito presentado por la licenciada Dimas Galeas en el aludido instituto (ff. 9 y 47).

En esa misma fecha, en sesión ordinaria del referido consejo, N.º 934, se habría adoptado el acuerdo N.º 106/2024 referente a enviar la documentación presentada por la licenciada a la Jefa del Departamento de Fomento Cooperativo y Asistencia Técnica y al Jefe del Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas, para que la analizaran y cumplieran los trámites establecidos necesarios para finalizar el proceso; ello según se expresa en el documento de f. 13, citado.

- El veintiuno de junio de dos mil veinticuatro, la licenciada habría presentado escrito a la Directora de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Miembro del Consejo de Administración del INSAFOCOOP, solicitando que el referido acuerdo adoptado el dieciséis de mayo del mismo año se girara al departamento correspondiente, a efecto que extendieran las credenciales de según se advierte en copia simple del documento relacionado (f. 11).

- El cuatro de julio de dos mil veinticuatro, el Presidente Ejecutivo del INSAFOCOOP habría notificado el referido acuerdo adoptado el dieciséis de mayo del mismo año, a la licenciada , hecho que se relaciona en el mencionado documento de f. 13 y en copia simple de escrito de f. 16.

En esa misma fecha, la licenciada habría presentado escrito en el INSAFOCOOP, dirigido a la Jefa del Departamento de Fomento Cooperativo y Asistencia Técnica y al Jefe del Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas, solicitando le indicaran el trámite a seguir. Lo anterior se relaciona en copias simples del aludido escrito (f. 16) y de su correspondiente constancia de recepción en el mencionado instituto (f. 15).

- El once de julio de dos mil veinticuatro, la Jefa del Departamento de Fomento Cooperativo y Asistencia Técnica y el Jefe del Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas, ambos del INSAFOCOOP, mediante nota referencia SS1355/RC797/2024 , habrían comunicado a la licenciada que la petición realizada --en interés de -- se encontraba en la etapa de análisis y pertinencia de la documentación proporcionada --referente al trámite relacionado--, e indicado que se remitirían los resultados al Consejo de Administración del citado instituto para

posteriormente ejecutar lo ordenado respecto al trámite, según se verifica en copia simple de la nota relacionada (f. 18).

- Mediante informe de fecha dieciséis de julio de dos mil veinticuatro, el Jefe del Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas -en cumplimiento del acuerdo 109/2024 del Consejo de Administración del INSAFOCOOP, que habría ordenado realizar análisis del caso de
habría informado que la referida asociación no había subsanado las observaciones realizadas por dicho registro, respecto a una aparente alteración de las firmas de sus asociados en el acta de constitución de esa persona jurídica.

En razón de ello, en el aludido informe se habría expresado que incumplía los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 del Reglamento de la Ley General de Asociaciones Cooperativas, no debiendo por tanto el Consejo de Administración del INSAFOCOOP inscribir a esa asociación en el Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas.

Lo anterior, según consta en copia simple del aludido informe (ff. 25 y 26).

- El veinticinco de julio de dos mil veinticuatro, el Consejo de Administración del INSAFOCOOP, mediante acuerdo 165/2024, adoptado en sesión ordinaria N.º 938 de esa misma fecha, habría decidido no inscribir a
por incumplimiento de los requisitos establecidos en los citados artículos 4 y 5 del Reglamento de la Ley General de Asociaciones Cooperativas, con base en el informe elaborado por el Jefe del Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas; asimismo, habría declarado improcedente la solicitud de entrega de credenciales a la referida asociación.

Dichas decisiones habrían sido comunicadas a la licenciada
el seis de septiembre de dos mil veinticuatro por el Presidente Ejecutivo del INSAFOCOOP, mediante oficio referencia PE-2120/2024.

Todo ello, según consta en copia simple del referido oficio (f. 24).

- Previo a esto último, el veintiuno de agosto de dos mil veinticuatro, la licenciada
y algunos asociados de
se habrían reunido con el señor
para exponerle su preocupación -respecto al trámite- y dicho señor habría manifestado que "había pasado informe al Consejo de Administración y estaba esperando respuesta"; así como que "si no hubiesen mandado nota al Consejo de Administración y no se hubiesen reunido con éste, sino hecho todo con él, ya habrían solventado", por lo que, a criterio de la licenciada
es evidente que el señor "ha personalizado" (sic) ese procedimiento y lo estaría dilatando.

Por los hechos expuestos, la licenciada
pide, con base en el artículo 6 letra i) de la LEG, que establece la prohibición ética de "*Retardar sin motivo legal la prestación de los servicios, trámites o procedimientos administrativos que le corresponden según sus funciones*", se sancione a las personas denunciadas.

Adicionalmente, pide que este Tribunal solicite al Consejo de Administración del INSAFOCOOP: i) una reunión con los asociados de
, a efecto de esclarecer los argumentos dados por el señor
(...)" (sic); evidenciar que este último ha personalizado el procedimiento relacionado; y que se reconsidere "(...) la resolución de fecha

06/09/2024" (sic); ii) de trámite a la inscripción de la referida cooperativa, en los registros correspondientes, y se extiendan credenciales.

Con relación a las situaciones planteadas, es dable mencionar que los artículos 5 y 7 del Reglamento de la Ley General de Asociaciones Cooperativas establecen que el reconocimiento oficial de una asociación cooperativa y su inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas deberán otorgarse en el término de treinta días, contados desde la fecha en que la solicitud sea recibida en el INSAFOCOOP; pero en caso de que dicho instituto encontrare que el acta de constitución o los estatutos de la cooperativa no están ajustados a los términos de la ley o el reglamento, devolverá los ejemplares del acta constitutiva, indicando a los interesados las modificaciones pertinentes que hayan de efectuarse.

Ahora bien, es preciso indicar que el artículo 1 de la LEG establece que parte de su objeto consiste en *prevenir y detectar las prácticas corruptas, y sancionar los actos contrarios a los deberes y las prohibiciones éticas*; y que el artículo 3 letra f) de esa misma ley 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*.

La definición utiliza el término "abuso", el cual se refiere a *un uso excesivo, injusto o indebido del cargo y de los bienes públicos con el fin de obtener un beneficio particular*.

La corrupción opera cuando el servidor público que adopta decisiones en el ámbito de la Administración sustituye el interés público por intereses de otra naturaleza, con el objetivo de obtener una ventaja económica para sí o para el grupo al cual pertenece. Por ello, uno de los principios de la ética pública es el de supremacía del interés público, el cual debe anteponerse siempre al interés privado—art. 4 letra a) de la LEG—.

Ahora bien, cabe aclarar que la citada prohibición regulada en el artículo 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 de los hechos denunciados—mencionados al inicio de este apartado—, en relación con el artículo 3 letra f) de

la misma ley, no se advierten circunstancias que reflejen que el retardo atribuido a los señores Jefe del Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas y Jefa del Departamento de Fomento y Asistencia Técnica, ambos del INSAFOCOOP, haya sido efectuado con abuso de sus cargos y para un beneficio particular; sino más bien se advierte que el trámite de reconocimiento oficial, inscripción y otorgamiento de personalidad jurídica a _____ por parte del INSAFOCOOP, no pudo completarse en el plazo regulado en el artículo 5 del Reglamento de la Ley General de Asociaciones Cooperativas, en razón del incumplimiento de los requisitos establecidos para ello en los artículos 16 de la referida ley y 4 del citado reglamento, por parte de la aludida asociación, no obstante haber sido prevenida sobre ello por el Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas de dicho instituto.

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) en relación con el artículo 3 letra f), ambos de la LEG, y, por tanto, esas conductas no pueden ser conocidas ni sancionadas por este Tribunal.

Adicionalmente, no se perfilan otros elementos que indiquen el posible incumplimiento de los deberes éticos regulados en el artículo 5 de la LEG ni transgresión a las prohibiciones éticas establecidas en el artículo 6 de la misma ley, por parte de las personas denunciadas.

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).

En definitiva, este Tribunal se encuentra inhibido de conocer los hechos denunciados y ejercer su potestad sancionadora sobre los mismos, 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.

En similar sentido, también en observancia del mencionado principio de legalidad, este Tribunal se encuentra impedido de solicitar al Consejo de Administración del INSAFOCOOP, que realice una reunión con los asociados de _____ y que de trámite a la inscripción de la referida cooperativa, pues ello excede el ámbito de su competencia, dado que respecto a los hechos que se le plantean mediante denuncia y aviso, con base en el artículo 20 letra a) de la LEG este Tribunal únicamente tiene la función de tramitar el procedimiento administrativo sancionador – de ser esto legalmente procedente– e imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan los deberes y prohibiciones éticas.

Ahora bien, sin perjuicio de lo expuesto, cabe agregar que el artículo 113 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) establece que, *"[e]n los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio del pronunciamiento que la Administración debe efectuar, (...), el vencimiento*

del plazo máximo, sin haberse notificado resolución expresa, producirá el efecto positivo, de modo que el interesado ha de entender estimada su petición.(...) La producción de los efectos positivos del silencio administrativo tiene la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, con todas sus consecuencias.(...)”.

De manera que en esa disposición se instituyó un mecanismo que permite contrarrestar la falta de celeridad e impulso por parte de la Administración.

Además, dicho artículo señala que “(...) [l]os actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Estos actos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que ésta se haya producido y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba (...)”.

En ese orden de ideas, conforme a la aludida disposición, podría analizar la producción del efecto positivo del posible silencio del INSAFOCOOP respecto a su solicitud y, de estimarlo oportuno, hacerlo valer, por sí misma, frente a la administración — por ejemplo, ante dicho instituto—, personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.

III. Finalmente, respecto al poder con el que la licenciada pretende legitimar su personería ante este Tribunal (ff. 4 al 7), se advierte que si bien en el mismo se ha consignado haber sido otorgado por el señor [redacted] y que este último compareció en su calidad de presidente y representante legal de [redacted] dicho instrumento no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 35 de la Ley de Notariado, por cuanto en el mismo el notario no dio fe de ser legítima la personería con la que el señor [redacted]

comparecía en representación de esa asociación, expresando haber tenido a la vista el documento en el cual constaba, ni lo citó con su fecha y el funcionario o persona que lo autorizó; por otra parte, el notario tampoco advirtió al interesado no haber encontrado legitimada la personería con la exhibición del algún documento presentado por este último.

Asimismo, es oportuno indicar que, conforme al artículo 6 del Reglamento de la Ley General de Asociaciones Cooperativas, “[l]as Asociaciones Cooperativas tendrán personalidad jurídica a partir de la fecha en que queden inscritas en el Registro Nacional de Cooperativas del INSAFOCOOP.”, circunstancia que no había acaecido a las fechas de presentación de la denuncia y de su ampliación.

Por tanto, este Tribunal repara que la licenciada [redacted] no ha acreditado en debida forma la personería con la que pretende intervenir ante este Tribunal, en representación de [redacted]

En relación a ello, es oportuno mencionar que el artículo 67 inciso final de la LPA establece que la falta o insuficiente acreditación de la representación, no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior, cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

En similar sentido, el artículo 71 inciso final del RLEG indica que de no acreditarse en debida forma la representación el Tribunal prevendrá al interesado que, en el plazo de diez días, subsane la deficiencia advertida so pena de rechazar su intervención en el procedimiento.

Ahora bien, en atención a que se ha determinado que no es procedente conocer los hechos denunciados, se estima que resultaría dispendioso requerirle a la licenciada que acredite en debida forma la calidad en la que intervendrá en este procedimiento, por lo que ello se omitirá con base en el principio de economía, regulado en el art. 68 letra d) del RLEG, que exhorta a evitar gastos innecesarios tanto para el Tribunal como para los intervinientes en los procedimientos.

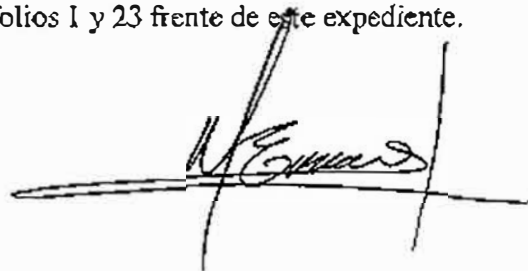
Por tanto, en virtud de las consideraciones expuestas y con base en los artículos 1, 2, 5, 6 y 7 de la Ley de Ética Gubernamental, y 80 letra b) del Reglamento de dicha ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Declárase improcedente la denuncia presentada por la licenciada*

, por los hechos y motivos expuestos en el considerando II de la presente resolución; y, en consecuencia, también las peticiones de la licenciada respecto a solicitar al Consejo de Administración del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP) una reunión con los asociados de , y que de trámite a la inscripción de la referida cooperativa, por las razones expresadas en la parte final del considerando II de esta resolución.

b) *Tiéñese por señalado como medio técnico para recibir notificaciones, por parte de la licenciada* , la dirección electrónica que consta a folios 1 y 23 frente de este expediente.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

