

65-D-25

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador Centro, a las catorce horas con trece minutos del día diez de junio de dos mil veintiséis.

Recibida la denuncia suscrita por la señora _____, contra la señora _____, coordinadora de Gestión Judicial del Centro Judicial “Dr. Isidro Menéndez” de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), con la documentación que adjunta (ff. 1 al 14), 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 perfile 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, la denunciante, en esencia, expone que es colaboradora jurídica destacada en la Oficina del Depósito Judicial de Evidencias, ubicado en el Centro Judicial “Dr. Isidro Menéndez” –de la CSJ–, y atribuye a la señora [redacted], coordinadora de Gestión Judicial del referido centro judicial, acoso laboral, por los siguientes hechos:

1. A partir del diecinueve de abril de dos mil veinticuatro, la denunciada “le ordenó” administrar un contrato de servicio de limpieza para edificios institucionales, irrespetando la autoridad de su entonces jefe inmediato, el Coordinador Interino del Depósito Judicial de Evidencias, debido a que no le pidió opinión a este para tal asignación.

Posteriormente, dicha señora habría provisto a la denunciante órdenes verbales sobre el manejo del referido contrato, siendo esto una injerencia en su trabajo de administradora, lo cual además aduce no es legal.

El nueve de julio de dos mil veinticuatro, mediante memorándum, la señora [redacted] informó a la denunciante que la sustituía como administradora del referido contrato.

2. El uno de julio de dos mil veinticuatro, la señora [redacted] ordenó verbalmente, al entonces jefe inmediato de la denunciante, que esta última no usara los sellos de la Oficina del Depósito Judicial de Evidencias, ni firmara ningún documento, pese a haber sido siempre la encargada de recibir toda la documentación de esa oficina en ausencia de su coordinador; y mediante

memorándum de la misma fecha, la denunciada le recordó al mencionado coordinador que los sellos asignados a esa oficina son su responsabilidad y debe tenerlos bajo su custodia.

No obstante ello, el quince de octubre de dos mil veinticinco la señora [redacted] se presentó a la referida oficina, en el momento en que la denunciante se encontraba recibiendo y revisando decomisos de la Unidad de Trata de Personas de la Fiscalía General de la República (FGR), y teniendo en cuenta las referidas instrucciones verbales y escritas de la señora [redacted]

[redacted] no selló los respectivos oficios de ingreso, y expresó a la colaboradora de la FGR presente que dejara dichos oficios, que al día siguiente se los entregarían ya recibidos, firmados y sellados, ya que en ese momento no se encontraba el jefe; ante ello, la señora [redacted] golpeó un escritorio y le dijo en un tono de voz “alterado”(sic) “o sea que usted no hace nada en esta oficina” (sic), a lo cual la denunciante respondió que, por sus órdenes, ella no debía firmar ni sellar ninguna documentación, agregando entonces la denunciada, con el mismo tono de voz relacionado, “el sello redondo le he dicho que no lo use, los otros sí los puede usar”, siendo este el que se utiliza para sellar los recibos de los decomisos. Además, en esa oportunidad la denunciada indicó que la denunciante “estaba retrasando el trabajo”.

3. El uno de octubre de dos mil veinticinco, la señora [redacted] llamó a la denunciante a reunión con el jefe de esta última, para manifestarles que la denunciante no debe hacer gestiones telefónicas interinstitucionales ni dar soluciones a consultas realizadas por personal de juzgados, oficinas fiscales ni usuarios en general; sino que debe pedirles su número telefónico y expresarles que, cuando regrese el jefe, se comunicará con ellos para resolverles sus consultas, o que regresen otro día. Lo anterior, no obstante la denunciante ha tenido esa asignación desde el inicio de sus labores en la Oficina del Depósito Judicial de Evidencias, maneja el sistema de inventario de decomisos de la misma y tiene respaldos de inventarios de bodegas de decomiso 1 y 2.

La denunciante considera que estos hechos constituyen un retardo sin motivo legal de la prestación de un servicio, conforme al artículo 6 de la LEG, pues hay usuarios que vienen de Honduras, Guatemala, Ahuachapán, La Unión, Chalatenango, Metapán y lejanías.

4. Mediante memorándum CGJCJIM-300-2025 de fecha treinta de julio de dos mil veinticinco, la señora [redacted] solicitó apoyo a la denunciante, para realizar ingreso a la base de datos al Sistema de Información de Personas Detenidas SIPD, de la Oficina de Atención al Usuario del referido centro judicial, no obstante la jefa de esa oficina habría manifestado que no solicitó colaboración a la señora [redacted] pues tiene personal que exclusivamente ingresa información a ese sistema. La denunciante refiere que es la única empleada de la Oficina del Depósito Judicial de Evidencias que tiene esa asignación externa.

Luego, el veintinueve de septiembre y el quince de octubre de dos mil veinticinco, la señora [redacted] indicó, de forma verbal, al jefe inmediato de la denunciante que esta última suspendiera el ingreso de datos al referido sistema. Sin embargo, el siete de noviembre de dos mil veinticinco la señora [redacted] mediante memorándum, reiteró a la denunciante la instrucción de dar seguimiento a la labor de ingreso de datos al sistema en mención, señalando que, además, debía cumplir con un mínimo de diez oficios ingresados, diarios, lo cual no siempre puede cumplir, debido a sus funciones en la Oficina del Depósito Judicial de Evidencias –las cuales incrementaron porque le asignaron las funciones de dos compañeros trasladados a una bodega–; además, porque hay oficios “con 55 reos” (sic) que son imposibles de digitar en un día.

5. El veintidós de septiembre de dos mil veinticinco, la señora [redacted] indicó a la denunciante que debía sacar doscientos treinta juegos de fotocopias, los cuales, desde esa fecha, permanecerían en el área de reciclaje, ya que no habrían sido utilizados.

6. El treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco, la señora [redacted] instruyó al jefe de la denunciante que, en el informe de actividades semanales de esta última, “no quiere” (sic) que detalle las actividades realizadas por esta, sino que lo haga más pequeño “para que no se valore su trabajo”.

7. El siete de noviembre de dos mil veinticinco, la señora [redacted] se presentó a la Oficina del Depósito Judicial de Evidencias, y le manifestó a la denunciante que “en vista de que no hace nada” y que “en virtud que el sistema mucho falla”, todos los días tendrá que presentarse a trabajar a su oficina, “que ahí hay un escritorio y una computadora en la que trabajará, porque aquí no produce nada”.

Además, el día diez del mismo mes y año, la señora [redacted], ante la ausencia del jefe inmediato de la investigada –por atender situación de salud de familiar–, mandó a un colaborador de su oficina para que vigilara lo que hacía la denunciante.

El once de noviembre de dos mil veinticinco, la señora [redacted] llamó al jefe inmediato de la denunciante, para preguntarle si esta última estaba trabajando y si la había denunciado.

También, el diecisiete de noviembre de dos mil veinticinco, la señora [redacted] se reunió con el jefe inmediato de la denunciante y le indicó que “en esa oficina no trabajan”, que le dará a esa última una nueva tarea de trabajar en otro inventario por la mañana y que por la tarde digite en sistema de información de personas detenidas, ante lo que el referido jefe le preguntó si la denunciante ya no haría ninguna de las asignaciones que tiene en la Oficina del Depósito Judicial de Evidencias, respondiéndole la señora [redacted] que “sí debe hacerlas, pero que también haga las otras asignaciones que ella dispone”.

8. La señora [redacted] habría denigrado y maltratado de forma verbal a la denunciante, y expresado que esta última “no hace nada” en la Oficina del Depósito Judicial de Evidencias.

La denunciante también refiere que la señora [redacted] “[t]ampoco deja que los jefes hagan su trabajo ya que siempre está interfiriendo en el buen desempeño, causando malestar y desánimo entre los empleados” (sic).

Finalmente, la denunciante manifiesta que considera que con los hechos relacionados la señora [redacted] violenta lo establecido en los siguientes artículos de la LEG: 3 letra f) –definición de corrupción–; los principios éticos de Supremacía del interés público, Probidad, Igualdad, Imparcialidad, Justicia, Transparencia, Responsabilidad, Legalidad, Lealtad, Decoro, Eficiencia y Eficacia –artículo 4 letras a) a la l)–; y 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 artículo 6 letra i) de la LEG.

III. Ahora bien, a partir del análisis de las referidas conductas, se estima que las situaciones referentes a gritos, traslados, supresión de funciones, entre otras, no encajan en los supuestos de hecho contemplados en los artículos 5, 6 y 7 de la LEG, sino que, más bien, como lo aduce la denunciante, son hechos que corresponde verificar de conformidad con el Derecho Laboral.

Por otro lado, referirían presuntas conductas irregulares por parte de la señora [redacted] en el desempeño de sus funciones, cuyo control correspondería al régimen disciplinario de la CSJ.

Y si bien se ha invocado, como hecho constitutivo del supuesto regulado en el citado artículo 6 letra i) de la LEG, que la señora [redacted] le haya indicado a la denunciante no hacer gestiones telefónicas interinstitucionales ni solventar consultas de usuarios, sino que debe pedirles sus números telefónicos para que su jefe las responda, en la denuncia no se perfilan elementos que permitan identificar la concurrencia de dicho supuesto, sino únicamente que la señora [redacted]

separó a la denunciante de ese servicio, hecho que, considerado por sí mismo, no permite advertir que la denunciada haya diferido, detenido, entorpecido o dilatado la prestación de dicho servicio, no acatando lo regulado en la ley, en los parámetros ordinarios establecidos por la CSJ o, en su defecto, que no lo haga en un plazo razonable, pues en todo caso el servicio de atención de consultas de usuarios de la Oficina del Depósito Judicial de Evidencias recaía en su coordinador, conforme a las instrucciones de la denunciada, a quien, de tener que ausentarse de forma prolongada, le correspondía adoptar las medidas necesarias para evitar un retardo en la prestación de ese servicio.

Además, respecto a la supuesta contravención a los principios éticos de Supremacía del Interés Público, Probidad, Igualdad, Imparcialidad, Justicia, Transparencia, Responsabilidad, Legalidad, Lealtad, Decoro, Eficiencia y Eficacia, regulados en el artículo 4 letras a) a la l) de la LEG, a partir de los hechos relacionados, es necesario aclarar que la aludida normativa establece una serie de principios 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 sí están compuestas las conductas tipificadas por los artículos 5, 6 y 7 de la LEG.

De tal manera, en resolución del 04-04-2019 pronunciada en el procedimiento referencia 191-D-17, 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 un deber ético o prohibición.

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.

Debe aclararse que 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 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 LEG, y 80 letras b) y d) del reglamento de dicha ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) Declárase improcedente la denuncia presentada por la señora _____, por los hechos y motivos expuestos en el considerando III de la presente resolución.

b) Tiénese por señalados para recibir notificaciones –por parte de la denunciante–, el correo electrónico y la oficina que constan a folio 4 frente.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

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: