

82-TEG-2010

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas y treinta y cinco minutos del día veintiséis de septiembre de dos mil trece.

El presente procedimiento inició por denuncia presentada el diez de agosto de dos mil diez por el señor _____, contra la señora Sandra Eugenia Menjívar de Guzmán, en su entonces calidad de agente auxiliar del Fiscal General de la República, Subregional Santa Tecla.

CONSIDERANDOS:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. La denuncia de mérito se basó en la supuesta negativa de la señora Menjívar de Guzmán a recibir la denuncia que el señor _____ realizó contra varios agentes de la Policía Nacional Civil, por el retardo en el trámite de la misma y por la discriminación de la que había sido objeto el denunciante en razón de su edad e ideología política (folios 1 al 11).

2. Por resolución de las nueve horas quince minutos del diez de septiembre de dos mil diez, se previno al denunciante que corrigiera deficiencias advertidas en su denuncia, las cuales subsanó con el escrito presentado el veinte de septiembre de dos mil diez (folios 14 al 16, 18 al 20).

3. En la resolución de las ocho horas y treinta minutos del once de octubre de dos mil diez se admitió la denuncia por la posible transgresión de la prohibición ética de retardar sin motivo legal los trámites o la prestación de servicios administrativos, regulada en el artículo 6 letra i) de la derogada Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, y se declaró improcedente respecto a la inobservancia de los deberes éticos de cumplimiento, no discriminación y denuncia, por los principios éticos de supremacía del interés público, probidad, no discriminación, transparencia, eficiencia y eficacia, así como las definiciones establecidas en las letras f) y l) del artículo 3 de la LEG derogada (folios 21 al 23).

4. El día veinticinco de octubre de dos mil diez se notificó a la servidora pública denunciada sobre los hechos que se le atribuyen, quien contestó en sentido negativo la denuncia interpuesta en su contra (folios 25 al 28).

5. Mediante resolución de las nueve horas y cinco minutos del dieciséis de noviembre de dos mil diez, se abrió a pruebas el procedimiento por el plazo de ocho días hábiles durante el cual la denunciada presentó prueba documental y ofreció testimonial (folio 29).

6. Por resolución de las nueve horas cinco minutos del veintitrés de diciembre de dos mil diez, se declaró sin lugar la prueba testimonial propuesta por la servidora pública denunciada (folio 60).

7. En la resolución de las catorce horas y veinte minutos del veinticinco de enero de dos mil once se decidió continuar con el procedimiento administrativo sancionador, y se requirió prueba complementaria (folios 63 y 64).

8. Mediante resolución de las nueve horas cinco minutos del seis de julio de dos mil once se suspendió el procedimiento administrativo sancionador contra la señora Menjívar de Guzmán por no tener la calidad de servidora pública, ya que, a partir del siete de marzo de dos mil once renunció al cargo de fiscal auxiliar, según lo informó el Gerente de Recursos Humanos de la Fiscalía General de la República (folio 114).

II. HECHOS PROBADOS

a) El día diecisiete de agosto de dos mil nueve el señor interpuso denuncia en la Oficina Fiscal de Santa Tecla de la Fiscalía General de la República, contra varios agentes policiales (folios 4 y 35).

b) La denuncia del señor fue clasificada con referencia 3839-UDPP-2009 (folio 37).

c) El diecisiete de agosto de dos mil nueve se asignó a la señora Sandra Eugenia Menjívar de Guzmán, en su entonces calidad de agente auxiliar del Fiscal General de la República, el expediente referencia 3839-UDPP-2009 (folios 70 y 71).

d) El cuatro de noviembre de dos mil nueve la señora Sandra Menjívar emitió la dirección funcional para la investigación del caso y solicitó a la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Nacional Civil, la asignación de investigador y la práctica de diligencias para averiguar el delito inicialmente calificado como hurto (folio 39).

e) La dirección funcional del caso referencia 3839-UDPP-2009 fue recibida por la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Nacional Civil el doce de noviembre de dos mil nueve; y el siete de diciembre de ese mismo año la licenciada Menjívar recibió las diligencias de investigación practicadas por la Unidad en referencia respecto a dicho caso (folio 38).

f) Del diecisiete de agosto de dos mil nueve al siete de diciembre de ese mismo año fueron practicadas una serie de diligencias acordes a la estrategia de investigación. Es decir, que en el referido trámite no se reflejan plazos muertos, por lo que no se aprecia una inactividad en la investigación o negligencia en el manejo del caso imputable a la señora Menjívar (folios 34 a 55).

g) Del análisis de las diligencias practicadas en el caso 3839-UDPP-2009 no fue posible delimitar los extremos necesarios para comprobar el hecho denunciado y su probable actor, no siendo ordenado el archivo del mismo en espera de obtener algún elemento adicional que ayude a la investigación iniciada (folio 71).

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Normativa aplicable

El caso en análisis inició bajo el amparo de la Ley de Ética Gubernamental –en lo sucesivo LEG– que estuvo vigente del uno de julio de dos mil seis al treinta y uno de diciembre de dos mil once.

Dicha normativa fue reemplazada por su homónima, la cual entró en vigencia el uno de enero de dos mil doce y cuyo artículo 62 establece que: “Los procedimientos administrativos



iniciados que estuvieren pendientes al tiempo de entrar en vigencia la presente Ley, se continuarán tramitando de conformidad a las disposiciones legales con que fueron iniciados”.

De manera que, en principio, al presente procedimiento le resulta plenamente aplicable la LEG derogada, tanto en materia procedimental como sustantiva.

2. Competencia

Entre las facultades de los entes administrativos destaca la denominada potestad sancionadora reconocida por el artículo 14 de la Constitución, la cual para el caso específico de este Tribunal y a la luz de la LEG derogada se limita al conocimiento de vulneraciones a los deberes o prohibiciones éticos de los artículos 5 y 6 de la misma Ley, cometidas por parte de servidores públicos desde el uno de julio de dos mil seis, fecha en la que dicha normativa entró en vigencia o que se trate de hechos que tengan permanencia en el tiempo (artículos 1, 2, 18 y 40 de la LEG derogada).

Por ende, tal como se estableció en la resolución de las ocho horas y treinta minutos del once de octubre de dos mil diez, el objeto de la presente resolución definitiva consistirá en determinar si la señora Sandra Eugenia Menjívar de Guzmán, en su entonces calidad de agente auxiliar del Fiscal General de la República, retardó por más de un año el trámite de la denuncia con referencia 3839-UDPP-2009 presentada por el señor _____ el día dieciocho de mayo de dos mil nueve, y si tales hechos infringen la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra i) de la derogada LEG, que prescribe: “*Retardar sin motivo legal los trámites o la prestación de servicios administrativos*”.

3. Calificación jurídica

Para establecer si los hechos probados encajan en la norma administrativa sancionadora aplicable al caso, es necesario elaborar el juicio de tipicidad, el cual se encuentra circunscrito a la ética pública, según la competencia otorgada a este Tribunal; pues al trascender de ese límite habrá otro tipo de consecuencias en otras áreas del ordenamiento jurídico que son ajenas a su competencia.

En este punto, con respecto a la prohibición ética de *retardar sin motivo legal los trámites o la prestación de servicios administrativos*, cuya infracción se invoca en el presente procedimiento, conviene aclarar que a fin de establecer los alcances de dicha norma, es procedente analizar los términos que la conforman.

Así, el verbo principal es *retardar*, que según el significado que da el Diccionario de la Real Academia Española, proviene de la raíz latina –retardare–, que significa diferir, detener, entorpecer, dilatar.

El legislador acompaña a la prohibición de retraso la *no existencia de motivo legal alguno*. El término “motivo” aplicado al ámbito jurídico, es según el Diccionario Enciclopédico Jurídico de Guillermo Cabanellas, sinónimo de causa, móvil, razón o fundamento de una decisión, de un proceder. De forma que, motivo legal implica una causa, razón, o fundamento legal que autoriza, justifica, manda o impide hacer alguna acción u omisión.

En razón de lo anterior, al existir un motivo legal por el cual se fundamente un retardo, la conducta es justificada por la misma ley; por lo que no basta analizar el simple retraso, sino que es necesario constatar que ese retraso no esté cubierto por una causa legal que lo permita. Sólo si ese motivo legal justificado no existe, entonces habrá lugar a la sanción contemplada en la norma sancionadora que se analiza en la presente decisión.

Ahora bien, el objeto del retraso debe recaer necesariamente sobre dos situaciones que establece la infracción: a) trámites administrativos; o b) prestación de servicios administrativos.

Trámite es pues, cada una de los estados, diligencias y resoluciones de un asunto hasta su terminación, y todas ellas consideradas como requisitos formales del procedimiento, que la ley impone para resolver en una causa civil, penal o de otra jurisdicción (Diccionario Jurídico Elemental Guillermo Cabanellas).

Por su parte, *servicios administrativos* son aquellos que se brindan de parte de los servidores públicos para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés particular o general, según corresponda. Se trata de prestaciones que el Estado suministra a los gobernados.

Es así, que para la ética pública es absolutamente reprochable la dilación arbitraria e injustificada de todo tipo de gestiones en el seno de los entes públicos, llámense trámites o servicios administrativos.

De tal forma, que la exigencia a los funcionarios estatales de resolver las solicitudes que se les planteen, implica no sólo que dicha contestación se limite a dar constancia de haberse recibido la petición, sino también que la autoridad correspondiente debe resolverla conforme a las facultades que legalmente le han sido conferidas en forma congruente y oportuna, es decir, en un plazo razonable y hacerlas saber; ello no significa que tal resolución deba ser necesariamente favorable a lo pedido, sino solamente dar la correspondiente respuesta. (*Sentencia de la Sala de lo Constitucional del 21/04/2010, amparo ref. 594-2008*).

En el presente procedimiento la denuncia fue admitida, como antes se indicó, por el supuesto retardo de más de un año en el trámite de la denuncia presentada en sede fiscal por el señor _____ el dieciocho de mayo de dos mil nueve, identificada bajo el número de referencia 3839-UDPP-2009, la cual fue asignada a la señora Sandra Eugenia Menjívar de Guzmán en su entonces calidad de agente auxiliar del Fiscal General de la República.

De conformidad a los artículos 74 y 75 del Código Procesal Penal corresponde a la Fiscalía General de la República dirigir la investigación de los delitos y promover la acción penal ante los jueces y tribunales correspondientes, teniendo a su cargo la dirección, coordinación y control jurídico de las actividades de investigación del delito que desarrolle la Policía Nacional Civil y las que realicen otras instituciones que colaboran con las funciones de investigación.



El artículo 235 del Código Procesal Penal derogado –normativa vigente a la fecha de interposición de la denuncia en sede penal–, establece que la Fiscalía General de la República al recibir una denuncia, querrela o el informe de la policía, deberá formular el requerimiento ante el juez de Paz en el plazo de setenta y dos horas, si el imputado se encuentra detenido y si no lo está, deberá realizar las diligencias de investigación necesarias para formular el requerimiento respectivo en el menor tiempo posible.

Efectivamente, ante una denuncia se debe establecer si la conducta denunciada es constitutiva de delito, individualizar e identificar al autor o autores del hecho investigado. Para lograr su cometido, la entidad fiscal que actúa por sí, o dirigiendo la actividad investigadora de la Policía Nacional Civil, realiza las denominadas diligencias iniciales de investigación entendidas éstas, como actos de naturaleza administrativa.

Dependiendo de la naturaleza del hecho investigado así serán las diligencias a materializar a nivel fiscal y policial.

Adicionalmente, dentro de las diligencias iniciales de investigación se diferencian dos estadios: (a) momento inicial que vendría dado por el traslado de la noticia criminis y que obliga a la Policía Nacional Civil bajo la dirección funcional de la Fiscalía General de la República a investigar a la persona de la que se sospecha ha participado en el cometimiento de un delito; y (b) momento posterior, en el que habiéndose realizado una investigación, se cuenta con elementos que involucran con probabilidad a la persona como autor o partícipe de un hecho delictivo lo que da lugar a ordenar la detención. (*Sentencia de la Sala de lo Constitucional del 23/05/2007, hábeas corpus ref. 29-2006*).

De esta forma, las llamadas diligencias iniciales permiten averiguar o recabar elementos que demuestren la existencia de un delito o la identificación del presunto responsable, a fin de dotarle a la Fiscalía General de la República de los elementos que le permitan sostener con éxito cualquiera de las solicitudes a realizar en el requerimiento; procurar que el delito no produzca consecuencias ulteriores; recolectar los elementos de prueba cuya pérdida se ha de temer; identificar y, en su caso, solicitar la detención de los posibles responsables del delito, autores o partícipes.

Ahora bien, lo anterior no significa que dichas diligencias concluyan siempre con la presentación del requerimiento fiscal, pues cabe la posibilidad de no poder sustentar la imputación contra determinada persona, caso en el cual deberá ordenarse el archivo de las mismas. En tal sentido, el nacimiento de la calidad de imputado no es siempre simultánea al señalamiento de la comisión de un ilícito, ya que no puede considerarse como imputado a un sujeto, sin contar con una investigación preliminar que arroje elementos concretos que lo vincule con el hecho delictivo.

Para el caso en concreto, consta que a la entonces servidora pública denunciada no le fue posible comprobar los extremos necesarios para iniciar la acción penal. Así, respecto a la existencia de los objetos materiales del supuesto delito, que de acuerdo a la denuncia en sede

fiscal se trataba de unos aretes propiedad del señor [redacted], la servidora pública no poseía ningún documento que amparara la existencia de los mismos.

Tampoco contaba con otros elementos que corroboraran o confirmaran los sucesos denunciados; ni le fue posible identificar la existencia de los agentes policiales que supuestamente intervinieron en el hecho.

Significa entonces, que no hubo un retardo injustificado en el trámite relacionado con la denuncia interpuesta por el señor [redacted] ante la Fiscalía General de la República; por el contrario, se ha evidenciado que la denunciada realizó diversas diligencias con el fin de determinar la existencia del supuesto delito así como a los autores del mismo. Inclusive, no había ordenado el archivo del caso a la espera de obtener elementos adicionales que permitieran concretar la investigación iniciada.

De lo anterior se colige que la señora Menjívar de Guzmán no detuvo ni dilató la investigación de los hechos denunciados por el señor [redacted] en sede fiscal, pues se constató que fueron practicadas una serie de diligencias acordes a la estrategia de investigación, por lo que no se aprecia inactividad o negligencia en el manejo del caso por parte de la servidora pública denunciada.

En ese sentido, y al haber existido una actividad constante por parte de la entonces servidora pública denunciada, puede afirmarse que no transgredió la prohibición ética de "*Retardar sin motivo legal los trámites o la prestación de servicios administrativos*", regulada en el artículo 6 letra i) de la derogada LEG.

Por otra parte, mediante resolución de las nueve horas cinco minutos del seis de julio de dos mil once, este Tribunal ordenó de conformidad al artículo 62 del Reglamento de la LEG derogada, la suspensión del procedimiento seguido en contra de la señora Sandra Eugenia Menjívar de Guzmán, en razón que la misma había renunciado de su cargo de agente auxiliar del Fiscal General de la República a partir del siete de marzo de dos mil once.

La disposición legal en comento, establece además que la suspensión del procedimiento se mantendrá mientras subsistan las causas que la generaron y dicho procedimiento se reactivará, si dentro de los siguientes cinco años el denunciado adquiere nuevamente la calidad de servidor público; de lo contrario se archivará el expediente.

Ahora bien, teniendo en cuenta el principio fundamental de *seguridad jurídica* que implica una actitud de confianza del administrado en el derecho vigente y una razonable previsibilidad sobre su futura actuación que le permita prever las consecuencias de las acciones y las garantías de orden constitucional de que goza, este Tribunal considera procedente en el presente caso dado su carácter favorable para la denunciada, emitir el pronunciamiento respectivo.

En otro orden de ideas, conviene señalar que mediante resolución de las nueve horas cuarenta y nueve minutos del veintisiete de septiembre de dos mil doce, este Tribunal advirtió que pese haber agotado los mecanismos correspondientes para notificar a la señora Menjívar de



Guzmán algunas resoluciones emitidas durante el presente procedimiento, ello no había sido posible a la fecha; por lo que éstas debían notificarse al obtener un lugar físico en el que se le pueda hacer efectivo el acto de comunicación.

En ese sentido, es pertinente indagar la dirección particular de la denunciada en registros públicos.

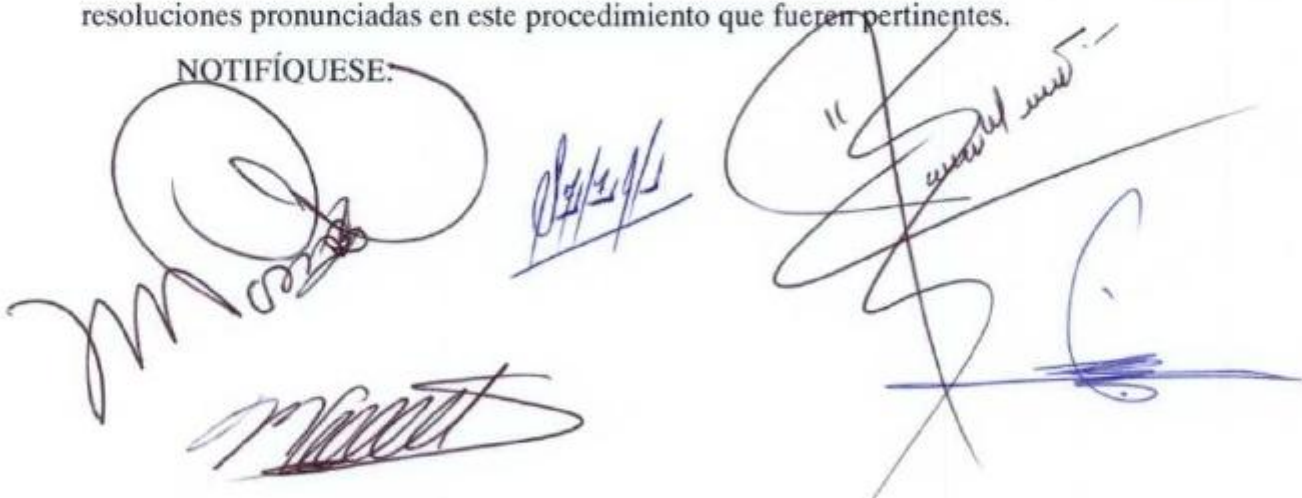
Por tanto, y con base en los artículos 1 y 21 de la Constitución, 62 de la Ley de Ética Gubernamental, 1, 6 letra i) de su homónima derogada y 66 del Reglamento de esta última, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Absuélvese* a la señora Sandra Eugenia Menjívar de Guzmán, en su entonces calidad de agente auxiliar del Fiscal General de la República, por los hechos atribuidos por el denunciado y la transgresión a la prohibición ética de "*Retardar sin motivo legal los trámites y la prestación de servicios administrativos*" regulada en el artículo 6 letra i) de la derogada Ley de Ética Gubernamental.

b) *Requírese* al Registrador Nacional de las Personas Naturales y al Director de Recursos Humanos de la Fiscalía General de la República que, en el plazo de diez días hábiles contados a partir del siguiente al de la comunicación respectiva, informen la dirección particular de la señora Sandra Eugenia Menjívar de Guzmán que aparece consignada en sus registros.

Obtenida esta información notifíquese a la señora Menjívar de Guzmán las resoluciones pronunciadas en este procedimiento que fueren pertinentes.

NOTIFÍQUESE:



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN



13 ✓