

63-D-18

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las catorce horas con cincuenta minutos del día veinte de agosto de dos mil dieciocho.

El día seis de junio de dos mil dieciocho, el señor ***** presentó denuncia contra la licenciada Ana Lilian Quintanilla Gálvez, Jueza del Juzgado de Familia de San Vicente, departamento de San Vicente.

Al respecto, este Tribunal hace las siguientes consideraciones:

I. Según lo afirma el denunciante, sus apoderados – licenciados ***** y *****-, presentaron demanda de cuidado personal respecto de su hijo en contra de la señora ***** , en el Juzgado de Familia de San Vicente, departamento de San Vicente, cuya Jueza titular es la licenciada Ana Lilian Quintanilla Gálvez; proceso que ha sido identificado con el número de referencia *****.

Indica que en dicho proceso fue presentado incidente de recusación contra la referida Jueza, el cual de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 inciso 1º de la Ley Procesal de Familia, debía remitirse al Tribunal Superior en grado, a más tardar en la siguiente audiencia y citar al recusante para que dentro de tercero día acudiera a hacer uso de sus derechos, pero expresa el denunciante que a la fecha de presentación de esta denuncia no se había emitido resolución alguna al respecto.

No obstante la recusación planteada, expresa el señor ***** que “de forma sorpresiva” la Jueza Quintanilla Gálvez inició un Juicio de violencia intrafamiliar con número de referencia ***** , promovido por la señora ***** contra su persona, por supuestos hechos de violencia en perjuicio de la referida señora y de su hijo en común; ello, a pesar que dicha Jueza ya tenía conocimiento del incidente de recusación planteado en el proceso de cuidado personal que se había presentado en su Juzgado. Por consiguiente, sostiene que la funcionaria judicial se encontraba inhibida de conocer el proceso de violencia intrafamiliar, pues en éste estaban involucradas las mismas partes materiales, no obstante lo anterior, afirma que la Jueza faltó a su independencia y ética judicial pues a sabiendas que existía una recusación en un proceso de familia presentado con anterioridad, no dio el trámite de ley al incidente de recusación y entró a conocer del proceso de violencia intrafamiliar.

Asimismo, afirma el denunciante que la licenciada Quintanilla Gálvez en ese proceso de violencia intrafamiliar no le dio fiel cumplimiento a lo establecido en el artículo 33 inciso 19 del Código Procesal Civil y Mercantil, que es categórico al establecer "Que será competente por razón del territorio, salvo las excepciones legales, el tribunal del domicilio del demandado", disposición legal que fue interpretada erróneamente y a propósito por la Jueza, ya que en la providencia judicial que decretó medidas cautelares reconocía que el denunciante es del domicilio de Mejicanos, departamento de San Salvador. Refiere el

denunciante que lo más grave de ello es el desconocimiento de los fallos emitidos por la Corte Suprema de Justicia en conflictos de competencia negativa en procesos de violencia intrafamiliar, en los cuales se ha resuelto que el Tribunal competente para conocer de los mismos es el Juzgado del domicilio del demandado, motivo por el que considera que la resolución mediante la cual se decretaron medidas cautelares de protección en su contra es totalmente arbitraria y carece de todo fundamento legal, ya que la mencionada Jueza no era la competente para conocer del proceso, pues no era la Juez natural del domicilio del demandado.

Por todo lo antes mencionado, el denunciante estima que ha existido una conducta maliciosa y parcializada por parte de la licenciada Ana Lilian Quintanilla Gálvez, beneficiando a la señora *****, ya que no ha resuelto en tiempo y forma el incidente de recusación planteado en el Juicio de cuidado personal, como lo ordena la Ley Procesal de Familia, y al no resolver dicho incidente, permitió que entrara a conocer del proceso de violencia intrafamiliar, del cual además era incompetente por razón del territorio.

Asimismo, sostiene que esas actuaciones han incumplido los deberes éticos establecidos en el artículo 5 literales “a) Deber de conocer las normas que le son aplicables en razón del cargo; b) Deber de cumplimiento; y, e) Deber de veracidad” (sic); así como la prohibición ética establecida en el artículo 6 literal i), ambos de la Ley de Ética Gubernamental.

II. El poder sancionatorio que tiene este ente administrativo contralor de la ética en la Función Pública, ha sido habilitado constitucionalmente por el artículo 14 de la Constitución, siendo una potestad jurídicamente limitada por la ley, que constituye una de las facetas del poder punitivo del Estado.

De igual forma, el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal tiene por objeto determinar la existencia de infracciones a los deberes y prohibiciones éticas reguladas en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley de Ética Gubernamental (LEG) y sancionar a los responsables de las mismas.

De esta manera, el ejercicio de las facultades y competencias de este Tribunal, es un reforzamiento de los compromisos adquiridos por el Estado a partir de la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Es así como el legislador, consciente de la importancia que el desempeño ético de la función pública reviste en un Estado de Derecho, estableció un catálogo de deberes que deben regir el actuar de todos aquellos que forman parte de la Administración Pública; además, de un listado de conductas que conforman materia prohibitiva para el proceder de estos sujetos.

No obstante ello, el artículo 81 del Reglamento de la LEG (RLEG) establece como causales de improcedencia de la denuncia o aviso, que el hecho denunciado no constituya

transgresión a las prohibiciones o deberes éticos y que éste sea de competencia exclusiva de otras instituciones de la Administración Pública, de acuerdo a los términos establecidos en las letras b) y d) de la aludida disposición.

III. El denunciante, en síntesis, atribuye a la señora Ana Lilian Quintanilla Gálvez, Juez de Familia de San Vicente: *i*) el no haber dado el trámite de ley al recurso de recusación planteado por el señor ***** en el Juicio de cuidado personal presentado contra la señora *****; y, *ii*) haber conocido del proceso de violencia intrafamiliar interpuesto por la señora ***** en su contra siendo incompetente por razón del territorio, actuaciones que considera maliciosas y parcializadas, con beneficio a la señora *****.

En este sentido, 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.

1. La potestad sancionadora de la Administración tiene tres elementos esenciales, a saber: “(i) es un poder que deriva del ordenamiento jurídico; (ii) tiene un efecto aflictivo, porque su ejercicio trae como resultado la imposición de una medida de carácter aflictivo para el administrado, que puede consistir tanto en la privación de un derecho preexistente – sanción interdictiva– como en la imposición de una obligación pecuniaria; y (iii) tiene una finalidad represora, esto es, el castigo de conductas contrarias al orden jurídico a efecto de restablecerlo, a manera de un control social coercitivo en desarrollo del ius puniendi estatal ante infracciones catalogadas como administrativas –” (Sentencia de Inconstitucionalidad 175-2013 de fecha 3-II-2016, Sala de lo Constitucional).

2. El principio de *legalidad*, formulado en el artículo 86 inciso 3° de la Constitución, el cual establece que “Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”, “[...] impone el actuar riguroso de la Administración conforme lo que estipule la ley en cuanto a la creación de 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 de Inconstitucionalidad 18-2008, de fecha 29-IV-2013, Sala de lo Constitucional). 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, la definición inequívoca de la materia de deber o prohibición, es lo que permite a este Tribunal encajar los hechos planteados a una infracción determinada; sin embargo, existen casos en los cuales no es posible encontrar su adecuación dentro de las tipificaciones establecidas en la Ley, siendo ésta, una de las causales de improcedencia contempladas en el

artículo 81 del Reglamento de la LEG; pues al encontrarse fuera de la materia de deber o prohibición delimitada para la ética pública, no es susceptible de control por parte de este ente.

3. La ética pública, si bien es un instrumento necesario de la Administración Pública, en tanto, orienta las acciones humanas, ésta se refiere “a la ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público” (Bautista, O., *Ética Pública y Buen Gobierno*, 1ª Edición, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., México, 2009, p.31).

Así, para considerar una posible infracción administrativa, deben existir elementos que indiquen un “comportamiento contraventor de lo dispuesto en una norma jurídica, ya sea por realizar lo prohibido o no hacer lo requerido (...)” (Sentencia 92-P-2000, de fecha 03-XII-2001, Sala de lo Contencioso Administrativo). Es decir, que la infracción, posee los componentes esenciales siguientes: “1) una acción u omisión que vulnera un mandato o prohibición legal; 2) la sanción; es decir, que el ordenamiento prevea una reacción de carácter represivo; 3) Tipicidad, es decir, el hecho debe estar previsto y 4) Culpabilidad” (Sentencia 39-D-96, de fecha 29-VIII-1997, Sala de lo Contencioso Administrativo).

4. En ese sentido, con respecto al primer hecho, consistente en la inconformidad del denunciante por la supuesta retardación que habría existido por parte de la servidora pública denunciada en tramitar el incidente de recusación interpuesto en contra de ella misma, resulta necesario aclarar que según los términos expuestos en el artículo 6 letra i) de la LEG, el retardo 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”. Lo cual tiene como propósito que los servicios, trámites o procedimientos administrativos se diligencien con celeridad y, únicamente, sean demorados cuando exista una razón o fundamento válido para ello.

Sin embargo, para que el retardo pueda configurarse, debe recaer necesariamente sobre tres tipos de objeto: (i) *servicios administrativos*, que son prestaciones que se pretenden satisfacer por parte de la Administración Pública a los administrados; (ii) *trámites*, que comprenden cada uno de los estados, diligencias y resoluciones de un asunto hasta su terminación; y (iii) *procedimientos administrativos* que están conformados por un conjunto de actos, diligencias y resoluciones que tiene por finalidad última el dictado de un acto administrativo.

Es decir que el artículo 6 letra i) de la LEG restringe la tipicidad de la prohibición ética al retardo en servicios, trámites o procedimientos *administrativos* únicamente; es decir, que al tratarse el presente caso de la retardación en la tramitación de un recurso de recusación desarrollado en un proceso judicial, se excede el ámbito de competencia objetiva de este

Tribunal, pues dicha demora está relacionada con las funciones propiamente judiciales y no administrativas.

De tal manera, al realizar el análisis de este hecho planteado, se determina que no es posible adecuar la conducta atribuida a la licenciada Ana Lilian Quintanilla Gálvez en la infracción regulada en el artículo 6 letra i) de la LEG; por cuanto el retardo no recae sobre un servicio administrativo, trámite o procedimiento administrativo, sino en un proceso de naturaleza judicial.

En suma, conforme a lo regulado en los artículos 5 y 6 de la LEG, esa conducta imputada a la denunciada es atípica, y por ende, no pueden ser fiscalizadas por este Tribunal.

IV. Con relación al segundo hecho, consistente en que la licenciada Quintanilla Gálvez habría emitido una resolución de medidas cautelares en el proceso de violencia intrafamiliar careciendo de competencia en razón del territorio, por ser el señor ***** del domicilio de Mejicanos, departamento de San Salvador y no del de San Vicente, departamento de San Vicente, es preciso establecer que el principio de *legalidad* antes indicado, "...también presupone para los órganos estatales y entes públicos una vinculación positiva, en el sentido que se vuelve una norma rectora de la Administración Pública en virtud de la cual, toda actuación de ésta ha de presentarse necesariamente como ejercicio de un poder atribuido previamente por ley, la que lo construye, delimita y otorga fuerza vinculante a los actos administrativos. Es decir, que las diversas entidades administrativas que tienen como función realizar determinados fines públicos, deben someterse en todo momento a lo que la ley establezca para la realización de los mismos; debiéndose entender que tal sometimiento no se refiere exclusivamente a ley en sentido formal, sino a todas las normas o disposiciones jurídicas que le sean vinculantes a cada entidad administrativa, en función de los objetivos que persigue y para los cuales ha sido creada". (Sentencia de Amparo 703-99, de fecha 26-XI-2001, Sala de lo Constitucional).

Lo anterior significa "... que los actos y disposiciones de la Administración han de ser conformes a la ley y la Constitución, pues lo contrario constituiría una infracción al ordenamiento jurídico, que podría provocar una invalidez en su actuación. Así, se puede afirmar que el principio de legalidad que rige a la Administración Pública opera como una normativa legal de toda la actuación administrativa, en el sentido que su actuación será válida sólo si se ajusta a tal normativa previa; en otras palabras, el ordenamiento jurídico no sólo limita la actividad de la Administración, sino que le condiciona su propia existencia jurídica". (Sentencia de Amparo 703-99, de fecha 26-XI-2001, Sala de lo Constitucional).

Por consiguiente, dado que dentro de la misma Ley contra la Violencia Intrafamiliar, en el artículo 32, se habilita la posibilidad de controvertir por medio de un recurso las resoluciones que se dicten en los procesos de violencia intrafamiliar, entre las cuales se encuentran aquellas que impongan a la persona agresora medidas cautelares o de protección, son las Cámaras de Familia respectivas, como Tribunales superiores en grado, las

competentes para conocer de dichos recursos. En consecuencia, este Tribunal no se encuentra facultado para determinar si la resolución en comento fue dictada conforme a la Ley, sino las autoridades judiciales correspondientes en materia de Familia, cuya competencia es exclusiva del Órgano Judicial.

No obstante, debe aclararse que la imposibilidad por parte de este Tribunal de ejercer control sobre los hechos denunciados, no significa que esas conductas no puedan ser evaluadas por otras autoridades, pudiendo el denunciante, si así lo estimare pertinente, hacer uso de los mecanismos previamente establecidos por la ley para atacar las actuaciones que denuncia.

De manera que la denuncia adolece de un error de fondo insubsanable que impide continuar con el trámite de ley correspondiente.

V. Finalmente, se aclara al denunciante que las disposiciones legales por él citadas corresponden a la regulación contenida en la Ley de Ética Gubernamental ya derogada, la cual estuvo vigente desde el año dos mil seis al año dos mil once. Actualmente, la Ley de Ética Gubernamental vigente es la aprobada mediante Decreto Legislativo número 873, de fecha trece de octubre de dos mil once y publicada en el Diario Oficial número 229, Tomo número 393, del día siete de noviembre de dos mil once, la cual entró en vigencia el día uno de enero del año dos mil doce.

Por tanto, y con base en los artículos 1, 5 y 6 de la Ley Ética Gubernamental y 81 letras b) y d) del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) Declárase improcedente la denuncia interpuesta por el señor ***** contra la señora Ana Lilian Quintanilla Gálvez, Jueza de Familia de San Vicente, departamento de San Vicente.

b) Tiénense por señalados como lugar y medio técnico para oír notificaciones, la dirección y número de telefax que constan a fs. 2 frente del presente expediente.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN