

303-A-17

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las nueve horas con quince minutos del día veinticinco de junio de dos mil dieciocho.

El día veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete la Comisión de Ética Gubernamental del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo –INSAFOCOOP– remitió acuerdo número 97/2017 de fecha treinta de junio del mismo año, emitido por el Consejo de Administración de ese instituto (fs. 2 al 6).

En el acuerdo antes relacionado, en síntesis, se indica que:

i) El día cinco de junio del dos mil diecisiete, la Ex Tesorera Institucional de INSAFOCOOP habría enviado correo a la Presidencia Ejecutiva de dicha institución, con información proveniente del Banco Davivienda Salvadoreño, Sociedad Anónima–Banco Davivienda Salvadoreño, S.A. –. Dicha información habría sido marginada por la Presidencia Ejecutiva por medio de correo electrónico a la licenciada Ana Liz Rodríguez de Tovar, refrendaria de Cuentas Bancarias institucionales, con el fin de que se diera respuesta sobre la situación planteada por el Banco respecto al listado de créditos que no habrían sido pagados a través de planilla del mes de abril del año dos mil diecisiete, y que en dicho listado aparecería la señora Gloria Mercedes Lizama de Torres.

ii) En el acuerdo se hace constar que la Jefa de Recursos Humanos, licenciada Sandra Raquel Romero de Chicas, manifestó no tener en su documentación Orden Irrevocable de Descuento sobre algún crédito personal de la señora Gloria Mercedes Lizama de Torres a favor del Banco Davivienda con referencia de préstamo No. *****.

iii) Asimismo se menciona que a solicitud de la Tesorería Institucional de INSAFOCOOP, el Banco Davivienda habría enviado por correo electrónico copia de la orden irrevocable de descuento antes mencionada por “un crédito personal de \$9,087.00, con cuotas mensuales de \$140.48, a partir del mes de ABRIL/2014, hasta el mes de SEPTIEMBRE/2022, con firma de la señora GLORIA MERCEDES LIZAMA DE TORRES, (...) y por parte de INSAFOCOOP, FIRMA Y SELLO DEL PAGADOR “firma” y sello de RECURSO HUMANOS, nombre del que suscribe: KARLA DE SANTOS, cargo JEFE DE RECURSOS HUMANOS, (...)” [sic].

iv) El Consejo Administrativo de INSAFOCOOP manifiesta en dicho acuerdo que la señora Gloria Mercedes Lizama de Torres al mes de abril del dos mil catorce habría tenido comprometido más del veinte por ciento de su salario mensual, por lo que señala ese Consejo que “se estaría incumpliendo la normativa legal vigente, cayendo la institución en una ilegalidad” (sic). De igual forma indica dicha autoridad que la licenciada Portillo Lizama únicamente debería haber firmado la constancia de salario con una nota aclaratoria “que no aceptan ordenes de descuento que sobrepasen los ya firmados en la constancia”, y no haber autorizado la orden de descuento antes aludida ya que no sería de su competencia hacerlo.

vi) Considera el Consejo de INSAFOCOOP que existe un conflicto de interés, ya que la señora Gloria Lizama es tía de la licenciada Karla Griselda Portillo Lizama, según documentación

que estaría en el expediente personal en el Departamento de Recursos Humanos. Así también, manifiestan que durante el periodo que habría fungido la licenciada Portillo Lizama de Santos como de Jefe de Recursos Humanos, fue miembro propietario de la Comisión de Ética Gubernamental de dicha institución.

Al respecto, este Tribunal hace las consideraciones siguientes:

I. El artículo 81 del Reglamento de la Ley Ética Gubernamental –RLEG– establece los supuestos que constituyen causales de improcedencia de la denuncia, entre ellas 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 disposición aludida.

Por lo que, toda conducta u omisión constitutiva de infracción administrativa debe estar descrita con claridad en una norma, por ende, la facultad sancionadora de esta institución se restringe únicamente a los hechos contrarios a los deberes y prohibiciones éticos regulados por la Ley de Ética Gubernamental –LEG–, ya que la potestad sancionadora de la Administración Pública, es un poder que deriva del ordenamiento jurídico, encontrándose en la ley la delimitación de su ámbito de competencia.

El principio de *legalidad*, “[...] impone el actuar riguroso de la Administración conforme lo que estipule la ley en cuanto a la creación del 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 del 29-IV-2013, Inc. 18-2008, 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 esta. La definición inequívoca de la materia de deber y prohibición es lo que permite a este Tribunal encajar los hechos planteados a una infracción determinada.

II. 1. Según los hechos relacionados en el acuerdo número 97/2017 del Consejo de Administración del INSAFOCOOP, respecto al informe de descuentos, se advierte que la Jefa de Recursos Humanos, licenciada Karla Griselda Portillo Lizama de Santos habría firmado una autorización de descuento de salario de la señora Gloria Lizama de Torres referente al crédito personal con el Banco Davivienda, S.A.; aun cuando la licenciada Portillo Lizama de Santos no tendría competencia para ello. Además, se hace constar en dicho acuerdo que habría conflicto de interés de conformidad al artículo 3 letra j) de la LEG, en razón de que dicha licenciada sería sobrina de la señora Lizama de Torres.

2. Es necesario aclarar que la LEG establece en el artículo 4, una serie de principios institucionales, 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 la resolución del 23-1-2013 pronunciada en el procedimiento referencia 194-D-12, 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 una prohibición o deber ético.

3. A partir del análisis del marco fáctico del acuerdo antes aludido, se advierten dos hechos en particular: el supuesto incumplimiento de funciones por parte de la licenciada Karla Griselda Portillo Lizama de Santos como Jefa de Recursos Humanos de INSAFOCOOP, así como la autorización de la orden irrevocable antes citada por parte de ella misma. Sin embargo, los hechos esbozados no señalan elementos que indiquen una posible transgresión a los deberes o prohibiciones éticas estipulados en los artículos 5 y 6 de la LEG, sino que están relacionados en el fondo con la legalidad de los mismos, en cuanto al exceso en funciones referente a la conducta antes citada.

En ese sentido, y en razón que el principio de legalidad, en su vertiente positiva que es la “*columna vertebral*” de toda actuación de la Administración Pública, este tribunal estaría impedido de conocer aquellos casos que no se encuentren tipificados en la LEG; Por ello, se aclara al Consejo de Administración de INSAFOCOOP que no es competencia del Tribunal de Ética Gubernamental –TEG– conocer respecto el ejercicio en exceso de las funciones de los empleados de INSAFOCOOP.

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

No obstante la imposibilidad por parte de este Tribunal de controlar la actuación de las investigadas, 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, esto en virtud de que el control de legalidad de los actos de los servidores públicos, así como el exceso en funciones en el que pueden incurrir los empleados de INSAFOCOOP, no corresponde al TEG conocerlas.

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

a) Declárase improcedente el aviso recibido mediante la Comisión de Ética Gubernamental del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo, contra la licenciada Karla Griselda Portillo Lizama de Santos, Jefa de Recursos Humanos del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo, y la señora Gloria Mercedes Lizama de Torres.

b) Comuníquese la presente resolución a la Comisión de Ética Gubernamental del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LA SUSCRIBEN