

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las diez horas con cincuenta y cinco minutos del día veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete.

Por agregados los siguientes escritos:

a) El licenciado Noel Antonio Orellana Orellana, presentado el día veintitrés de noviembre del corriente año, con el cual expone sus alegaciones sobre la prueba recopilada por este Tribunal (fs. 1238 y 1239).

b) El licenciado José Antonio Martínez, presentado el día veintitrés de noviembre del corriente año, mediante el cual expone sus alegaciones sobre la prueba recopilada por este Tribunal (fs. 1241 al 1243).

c) El licenciado José Antonio Martínez, presentado el día veintitrés de noviembre del corriente año, mediante el cual expone sus alegaciones sobre la prueba recopilada por este Tribunal (fs. 1244 y 1245).

Considerandos:

I. Antecedentes de hecho

1. El denunciante expuso, en síntesis que: *i)* el día veintiséis de julio de dos mil diez la Comisión de Servicio Civil del Ministerio de Economía (MINEC) le comunicó su destitución del cargo [REDACTED]; *ii)* por orden del TSC, el día trece de enero de dos mil catorce la aludida Comisión revocó esa decisión, estableciendo que no era procedente su destitución, y mandó su reinstalo; *iii)* contra este último pronunciamiento, el día veinticuatro de enero de dos mil catorce el señor Carlos Orlando Alarcón Tobar, Superintendente de Obligaciones Mercantiles, interpuso recurso de revisión ante el TSC, marcado con la referencia I-10-2014, el cual a la fecha de presentación de la denuncia no había sido resuelto (fs. 1 al 26).

2. Por resolución de las trece horas con quince minutos del día dieciocho de febrero de dos mil quince se ordenó la investigación preliminar del caso por la posible transgresión a 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 Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, requiriéndose informe al Tribunal de Servicio Civil (f. 27).

3. Mediante resolución de las catorce horas del día tres de junio de dos mil quince (f. 48), se requirió al TSC que ampliara el informe, el cual fue rendido el día veinte de marzo de dos mil diecisiete (fs. 30 al 47).

4. Con el oficio número 496 recibido en esta sede el día veintitrés de dos mil quince, el licenciado Juan Francisco Arévalo, Secretario General del TSC, indicó que:

“(…) 1) En el libro de entradas de los procesos individuales que lleva este Tribunal de Servicio Civil, aparece que la licenciada VICTORIA ELIZABETH ARANIVA PALACIOS, en representación del Licenciado CARLOS ORLANDO ALARCÓN TOBAR, Superintendente de

Obligaciones Mercantiles, del Ministerio de Economía, interpuso Recurso de Revisión, el cual ha sido marcado con el número de referencia I-10-2014;

2) El escrito que contiene el recurso de revisión, juntamente con el expediente tramitado en primera instancia, fue remitido por la Comisión de Servicio Civil del Ministerio de Economía, y recibido por este Tribunal a las quince horas y un minuto del día veinticuatro de enero de dos mil catorce;

3) El responsable del trámite del presente proceso y de todos los demás, es el Tribunal de Servicio Civil; sin embargo el que nos ocupa fue designado en primer instante, a la resolutora, señora Rosa María Clímaco de Escobar; y al hacer una revisión de todos los expedientes que se están sustanciando en este tribunal, por parte de la actual conformación del Tribunal de Servicio Civil, durante el mes de febrero del año dos mil quince, se le retiró el expediente a la citada señora, puesto que se apreció que lo había tenido por un lapso de tiempo demasiado largo sin que hubiera resolución alguna (...) y posteriormente a ello se le asignó el expediente en mención, a la Licenciada María Isabel Espinal, quien actualmente lo está diligenciando, a partir del día veinticuatro de febrero del corriente año.

4) En el Recurso de Revisión, se encuentra el auto dictado a las diez horas del día veinte del mes de marzo del año dos mil quince, por medio del cual se resolvió librar el primer oficio a los miembros de la comisión competente, para que enviaran los documentos que están en copias en el expediente tramitado en primera instancia.

(...) 6) En (...) el auto dictado a las diez horas del día catorce de mayo del dos mil quince (...) 1) se le previno a la Licenciada JULIA NOEMY AQUINO MEJÍA, para que aclare si venía a mostrarse parte en sustitución o para actuar conjuntamente con la Licenciada VICTORIA ELIZABETH ARANIVA PALACIOS, y si ratificaba lo actuado por los representantes procesales anteriormente nombrados; y 2) SE LIBRÓ POR SEGUNDA VEZ, OFICIO a los Miembros de la Comisión de Servicio Civil del Ministerio de Economía (...) para que remitiesen al Tribunal de Servicio Civil, la prueba documental que debió ser agregada al expediente original (...). Con fecha veintidós de junio de dos mil quince se remitió el oficio en referencia (...).

(...) En razón de lo anterior, no se ha podido dictar la sentencia respectiva, hasta que se tenga la respuesta correspondiente de lo solicitado (...)” [sic] (f. 51).

5. En la resolución de las diez horas del día uno de septiembre de dos mil quince se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra los licenciados José Antonio Martínez, Noel Antonio Orellana Orellana y José Apolonio Tobar Serrano, todos miembros del TSC, a quienes se atribuyó la posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra i) de la LEG, por cuanto habrían retrasado el trámite del recurso interpuesto ante dicho Tribunal, el día veinticuatro de enero de dos mil catorce, identificado con la referencia I-10-2014.

Adicionalmente, se concedió a los servidores públicos investigados el plazo de cinco días hábiles para que ejercieran su derecho de defensa (f. 53).

6. Con el escrito presentado el día treinta de septiembre de dos mil quince los investigados, licenciados José Antonio Martínez y José Apolonio Tobar Serrano expresaron sus argumentos de defensa.

Indicaron que por ser abogados ejercerían personalmente su defensa técnica, exponiendo:

“(…) al ser este Tribunal de Servicio Civil, el único con competencia especializada a nivel nacional, para conocer sobre las diversas reclamaciones (…) que se presenten contra las resoluciones de las Comisiones de Servicio Civil o de los diferentes jefes de dependencia de las instituciones públicas, contra servidores públicos comprendidos en la carrera administrativa y protegidos por la Ley de Servicio Civil, la demora reclamada por [REDACTED], se debió a la excesiva carga laboral con que cuenta esta institución, ya que existe una saturación de los expedientes administrativos que ingresan para la tramitación de recursos de revisión y procesos individuales, y a las diferentes carencias estructurales y poco personal asignado al área jurídica (…)”

(…) durante el año dos mil catorce en el Tribunal de Servicio Civil, hubo tres cambios de magistrados nombrados por el Órgano Ejecutivo habiendo transcurrido intervalos de varios meses, en los que no hubo representante de dicho Órgano del Estado, siendo indispensable la concurrencia de todos los miembros (…) así como la unanimidad para tomar decisiones (…) y al ser el Tribunal de Servicio Civil un organismo colegiado integrado por tres magistrados (…) quienes deciden en forma conjunta los asuntos sometidos a su conocimiento y debido a la alta complejidad del caso en estudio, resultó difícil para los miembros que conforman dicho Tribunal resolver de forma unánime el recurso planteado (…)”

(…) durante la tramitación del recurso de revisión al constatarse que varios documentos que conformaban el expediente administrativo diligenciado por la Comisión de Servicio Civil del Ministerio de Economía, se encontraban en copias simples, (…) se remitió oficio a dicha comisión, para efecto que remitiese la documentación original para su respectiva valoración (...); sin embargo, en respuesta al requerimiento realizado (...) la comisión citada manifestó el desconocimiento del porque los documentos originales solicitados no constan en el expediente remitido (...); lo cual generó una mayor demora para un pronunciamiento (...).

(…) y siendo que las causas que incidieron en la falta de un pronunciamiento en el recurso de revisión con referencia número I-10-2014, en un plazo razonable, no fueron responsabilidad de los miembros que actualmente conforman el Tribunal de Servicio Civil (...)” [sic] (fs. 59 al 81).

Adicionalmente, dichos investigados alegaron la excepción procesal de improponibilidad de la denuncia por inexistencia del acto reclamado, ya que “(…) en el caso [REDACTED] (...) la sentencia definitiva (...) le fue notificada el día veinticinco de septiembre de dos mil quince (...) ya cuenta con un conocimiento válido y real, de su situación jurídica (...)”

En ese orden de ideas (...) se debe declarar la IMPROCEDENCIA DE LA DENUNCIA, al no existir transgresión a las prohibiciones o deberes éticos (...)” [sic] (fs. 59 al 81).

7. Mediante el escrito presentado el día cinco de octubre de dos mil quince, el licenciado Noel Antonio Orellana Orellana, en síntesis, ratificó lo expresado por los señores Martínez y Tobar Serrano al ejercer su defensa e indicó que ejercería personalmente su defensa por ser abogado (fs. 82 al 84).

8. A través de la resolución de las ocho horas con treinta minutos del día dieciséis de junio de dos mil dieciséis, se declaró sin lugar la excepción de improponibilidad de la denuncia, planteada por los investigados, se abrió a pruebas el presente procedimiento administrativo sancionador y se comisionó al licenciado Carlos Edgardo Artola Flores como instructor encargado de la investigación de los hechos y la recepción de la prueba, facultándolo a apersonarse a las instalaciones del TSC a entrevistar a [REDACTED] [REDACTED] respecto al trámite del recurso de revisión referencia I-10-2014, verificar el contenido de dicho expediente y realizar cualquier otra diligencia útil para esclarecer las infracciones atribuidas a los investigados.

En la misma resolución se requirió al Tribunal de Servicio Civil: *i*) certificación del libro de entradas de procesos individuales que se tramitaron en ese Tribunal durante el período de dos mil catorce a junio de dos mil quince y de los documentos de respaldo que acrediten la asignación del expediente referencia I-10-2014; y *ii*) informe sobre: *a*) la carga laboral de ese Tribunal durante el año dos mil catorce a junio de dos mil quince, la cantidad de procesos iniciados en ese período, su naturaleza, los servidores públicos destinados para diligenciar tales procesos y el número de expedientes asignados a cada uno de ellos; *b*) el procedimiento realizado en el trámite del recurso referencia I-10-2014, sus fases, resultado, si tal procedimiento cumplió el estándar del plazo establecido para su resolución y, en caso contrario, las razones de su incumplimiento (fs. 85 y 86).

9. En el informe rendido mediante oficio 386, presentado en este Tribunal el día catorce de julio de dos mil dieciséis, los miembros del TSC expresaron en síntesis que:

“(...) El licenciado Salvador Antonio Quintanilla Molina, magistrado nombrado por el Órgano Ejecutivo (...) se le venció el período de los tres años el día siete de julio del año dos mil catorce, y el día once del mismo mes y año (...) fue nombrado el magistrado Ulises Rivas (...) quien estuvo hasta el día treinta y uno de julio de dos mil catorce (...).

El Licenciado José Apolonio Tobar Serrano, a partir del día diez de octubre del año dos mil catorce, fue nombrado magistrado por el Órgano Ejecutivo (...).

(...) han existido cambios en los magistrados que integran el Tribunal, y los nombramientos no han sido inmediatos.

(...) la carga laboral en el Tribunal de Servicio Civil en el año dos mil catorce, fue de 212 procesos administrativos individuales, 6 procesos de conflictos colectivos de carácter

económico o de intereses, 31 procesos administrativos contenciosos, 2 amparos, haciendo un total de 251 procesos.

La carga laboral (...) en el período de enero a junio del año dos mil quince, fue de 72 procesos administrativos individuales, 6 procesos de conflictos colectivos de carácter económico o de intereses, 5 procesos contenciosos administrativos, 1 amparos constitucional, haciendo un total de 84 procesos.

(...) El procedimiento realizado en el recurso de revisión (...) con la referencia I-10-2014, es el que se detalla a continuación:

El día 24-01-2014, ingresó a ese Tribunal, el recurso en mención, asignándosele dicho recurso a la Bachiller Rosa María Clímaco de Escobar, el día 29-01-2014, para que lo resolviera.

El día 24-02-2015, se le reasignó el recurso en mención a la Licenciada Isabel Espinal – debido a que la Bachiller Clímaco de Escobar, no lo había diligenciado y se incapacitó por enfermedad, cabe aclarar que a la Licenciada Espinal, se le pidió la colaboración, ya que ella no había sido asignada al Departamento Jurídico.

La licenciada Espinal, elaboró la resolución de fecha 13-03-2015, mediante la cual se recibió el proceso procedente de la Comisión de Servicio Civil del Ministerio de Economía y se ordenó dictar la sentencia respectiva.

No obstante lo anterior, la Licenciada Espinal advirtió que unos documentos se encontraban incorporados en el proceso en fotocopias simples, por tal motivo en la resolución de fecha 20-03-2015, se solicitaron los originales a la Comisión de Servicio Civil de dicho Ministerio, al no tener una respuesta positiva se ordenó pedirlo nuevamente (...) por medio de la resolución de fecha 14-05-2015 (...).

El día 03-07-2015 se le asignó el proceso a la Licenciada Gloria Graciela Montenegro Nolasco, el día 17-08-2015 elaboró el proyecto de sentencia mediante la cual se definió la situación laboral [REDACTED] (...)” [sic] (fs. 93 al 96).

Adjuntos a dicho informe, se reciben: *a)* certificación de la nota suscrita por el licenciado Juan Francisco Arévalo, Secretario General del TSC, de fecha nueve de marzo de dos mil quince, y dirigida al licenciado José Humberto Segura, Jefe del Departamento Jurídico del mismo Tribunal, en la cual consta la transcripción del punto N.º 10 de la agenda tratada por los miembros del citado Tribunal el día veintiséis de febrero de dos mil quince (f. 98); *b)* certificación de la nota suscrita por el licenciado José Humberto Segura, de fecha nueve de marzo de dos mil quince, dirigida al licenciado Juan Francisco Arévalo, relativa a la inasistencia de las señoras Rosa María Clímaco de Escobar, Dorian Perdomo, Issa Campos y Ángela Marina Barahona a sus labores en esa institución (f. 99); *c)* certificación de la nota suscrita por el licenciado José Humberto Segura Hernández, de fecha veintisiete de marzo de dos mil quince y dirigida a la bachiller Rosa María Clímaco de Escobar, informándole a esta última sobre la asignación de funciones administrativas y la reasignación de los procesos que tenía pendientes de resolver (f. 100); *d)* certificación de la nota suscrita por la señora Rosa

María Clímaco de Escobar, de fecha diecinueve de marzo de dos mil quince, dirigida a los miembros del TSC, solicitándoles permiso para ausentarse de sus labores por prórroga de incapacidad, a la cual se adjunta copia de la incapacidad otorgada (fs. 101 y 102); *e*) certificación de la nota suscrita por el licenciado José Humberto Segura Hernández, de fecha veinticuatro de febrero de dos mil quince, y dirigida a la licenciada Cecilia Mónica Valladares Morales, informándole sobre la asignación de procesos que tenía asignados para resolver la señora Rosa María Clímaco de Escobar (f. 103); *f*) certificación de la nota suscrita por el licenciado José Humberto Segura Hernández, de fecha veinticinco de febrero de dos mil quince, y dirigida al señor Juan Francisco Arévalo, relativa al desempeño de la señora Rosa María Clímaco de Escobar y la reasignación de sus funciones (f. 104); *g*) certificación de la nota dirigida al licenciado José Humberto Segura Hernández, de fecha veintitrés de diciembre de dos mil catorce (fs. 105 y 106); *h*) copia simple del detalle de inconsistencias presentadas en el sistema de marcación referentes a la señora Rosa María Clímaco, en el período comprendido desde el uno de enero de dos mil catorce al treinta de junio de dos mil dieciséis (fs. 107 al 116); *i*) copia simple de dos cuadros con la leyenda “ESTADO ACTUAL DE JUICIOS POR RESOLUTORA AÑO 2014” en el TSC, correspondientes a los años dos mil catorce y dos mil quince, actualizados al día doce de julio de dos mil dieciséis (fs. 117 y 118); *j*) copia simple de tres cuadros referentes al detalle de control de los juicios contenciosos administrativos, amparos y de conflictos de carácter económico o de intereses, fenecidos y pendientes por sentenciar en el año dos mil catorce (fs. 119 al 123 y 126); *k*) copia simple de tres cuadros con el detalle de control de los juicios contenciosos administrativos, amparos y de conflictos de carácter económico o de intereses, fenecidos y pendientes por sentenciar en el año dos mil quince (fs. 124, 125 y 127); *l*) certificación de los folios uno al setenta del proceso formado en el recurso de revisión con referencia número I-10-2014 (fs. 128 al 199); *m*) certificación del libro de entrada de los procesos administrativos individuales del año dos mil trece al mes de junio de dos mil quince, llevado por el Departamento Jurídico del TSC (fs. 202 al 424); *n*) certificación del libro de asignación y movimiento de los procesos administrativos individuales llevado por el Departamento Jurídico, correspondiente al período del año dos mil catorce a junio dos mil quince (fs. 425 al 754).

10. En el informe de fecha veintiocho de julio de dos mil dieciséis (fs. 755 al 758), el instructor Carlos Edgardo Artola Flores, expuso las diligencias de investigación desarrolladas y adjuntó como prueba documental: *i*) certificación emitida por el Secretario General del Tribunal de Servicio Civil, de fecha ocho de julio de dos mil dieciséis, que contiene del folio uno al folio setenta del proceso formado en el recurso de revisión con número de referencia I-10-2014 (fs. 762 al 835); *ii*) certificación emitida por el Secretario General del Tribunal de Servicio Civil, de los libros de asignación y movimiento de los procesos administrativos individuales que se llevan en el Departamento jurídico, correspondiente al periodo comprendido de enero de dos mil catorce a septiembre de dos mil quince (fs. 837 al 1211); *iii*) copia simple del proyecto de resolución elaborado por la señora Rosa María Clímaco de Escobar, Auxiliar de Oficinal del

TSC, del recurso de revisión correspondiente al proceso con número de referencia I-10-2014 (fs. 1212 al 1226).

11. Por resolución de las once horas con cincuenta y cinco minutos del día veinte de noviembre de dos mil diecisiete, se concedió al denunciante y a los investigados el plazo de tres días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimaren pertinentes; constando en actas de notificación de fs. 1233, 1234, 1236, 1237, que las partes fueron notificadas los días veinte y veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete.

12. Al respecto consta a folios 1238 al 1245, que los tres investigados, licenciados José Antonio Martínez, Noel Antonio Orellana Orellana y José Apolonio Tobar Serrano, presentaron escrito, solicitando se les absolviera en el presente procedimiento, en virtud de la prueba recabada.

II. Sobre la prueba propuesta y hechos probados

De conformidad con lo dispuesto en el art. 35 inciso 5° de la Ley de Ética Gubernamental, en relación al art. 96 de su Reglamento, la prueba vertida en el procedimiento se valorará según la sana crítica. Esto quiere decir, que en “el procedimiento administrativo, en suma, rige el principio de la libre valoración de la prueba por el órgano decisor con sujeción a las reglas de la sana crítica; reglas que, en cuanto criterios de lógica y razón en la apreciación de la prueba practicada (...) encuentran fundamento en el principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes públicos, límite infranqueable en la apreciación de las pruebas (...)” (Barrero, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Navarra, 2006, pp. 261 y 262).

La valoración de la prueba “es un proceso de justificación” (Sentencia de Inconstitucionalidad 23-2003AC, de fecha 18-XII-2009, Sala de lo Constitucional), que pretende determinar una verdad formal u operativa, que permita justificar y legitimar la decisión final dentro del procedimiento.

En el caso bajo conocimiento, la prueba vertida ha sido exclusivamente documental, la cual se configura dentro de los documentos públicos administrativos, que son los “válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas; esto es los producidos por un órgano administrativo de acuerdo a las formalidades exigidas en cada caso” (Barrero, C., *óp. cit.*, p. 336).

El art. 89 del Reglamento de la LEG establece que en el procedimiento administrativo sancionador rige el principio de libertad probatoria, siendo admisibles todos los medios de prueba, que cumplen los requisitos de licitud, pertinencia, idoneidad, necesidad y utilidad; habiéndose realizado el juicio de admisibilidad

La LEG carece de un desarrollo específico sobre los medios probatorios y la valoración de la prueba, siendo por ello necesario acudir a la aplicación supletoria habilitada por el art. 114 del Reglamento de la LEG, de lo establecido al respecto por el Código Procesal Civil y Mercantil –CPCM–. Así, el art. 331 del CPCM establece que serán instrumentos públicos “los expedidos por notario, que da fe, y por autoridad o funcionario público en el ejercicio de su

función pública”; cuyo valor probatorio, de conformidad al art. 341 del CPCM, constituye “prueba fehaciente de los hechos, actos o estado de cosas que documenten; de la fecha y personas que intervienen en el mismo, así como del fedatario o funcionario que lo expide”. En este sentido, es preciso acotar que la prueba documental vertida en el procedimiento han sido certificaciones emitidas por el TSC, dando fe de las actuaciones administrativas realizadas en la tramitación del proceso I-10-2014.

En suma, con la prueba producida en el transcurso del procedimiento se ha establecido con certeza:

1. De la calidad de servidores públicos de los investigados en el período indagado:

Dentro del período comprendido entre enero de dos mil catorce y agosto de dos mil quince los investigados se desempeñaron como miembros del Tribunal de Servicio Civil (TSC), según consta en: *i)* el Decreto Legislativo número 49 de fecha dieciséis de julio de dos mil quince, publicado en el Diario Oficial N° 135, Tomo N° 408, de fecha veinticuatro de julio de dos mil quince, por medio del cual se nombró en el cargo de Presidente del Tribunal de Servicio Civil al licenciado Noel Antonio Orellana Orellana, para el período de tres años, iniciado el día veinticinco de julio de dos mil quince y que concluirá el día veinticuatro de julio de dos mil dieciocho (fs. 65 y 84); *ii)* copia certificada del acuerdo número 707 de fecha trece de diciembre de dos mil trece, emitido por la Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia, en el que se realizó nombramiento como Miembro Propietario del Tribunal de Servicio Civil, del licenciado José Antonio Martínez para el período comprendido del dieciséis de diciembre dos mil trece al quince de diciembre de dos mil dieciséis (f. 66); *iii)* copia certificada del acuerdo emitido por el Consejo de Ministros con fecha diez de octubre de dos mil catorce, en el cual se nombra al licenciado José Apolonio Tobar Serrano como Miembro Propietario del TSC, para el periodo comprendido del diez de octubre de dos mil catorce al ocho de julio de dos mil diecisiete (f. 67).

2. Del trámite del recurso de revisión I-10-2014 ante el Tribunal de Servicio Civil:

El trámite desarrollado por el TSC, respecto del recurso de revisión bajo el número de referencia I-10-2014, es el siguiente:

a) El día veinticuatro de enero de dos mil catorce fue recibido en el TSC el recurso de revisión interpuesto por la licenciada Victoria Elizabeth Araniva Palacios, en representación del señor Carlos Orlando Alarcón Tobar, Superintendente de Obligaciones Mercantiles, de la resolución emitida por la Comisión de Servicio Civil del Ministerio de Economía, el día trece de enero de dos mil catorce, en el procedimiento tramitado contra [REDACTED]; según consta en: *(i)* informe emitido mediante oficio N° 0496, de fecha veintitrés de junio de dos mil quince, rendido por el Secretario General del TSC (f. 51); *(ii)* copia certificada por el TSC del expediente del recurso de revisión I-10-2014 (f. 134 vuelto); *(iii)* copia certificada por el TSC del libro de entrada de los procedimientos administrativos individuales donde se encuentran registrados los casos correspondientes al período comprendido de dos mil catorce a junio de dos mil quince (f. 273).

b) Mediante resolución de fecha trece de marzo de dos mil quince, el Tribunal de Servicio Civil recibió el expediente número CSSM-01-2010 y oficio de remisión procedente de la Comisión de Servicio Civil del Ministerio de Economía, de las diligencias seguidas contra el [REDACTED] como se constata en la copia certificada por el TSC de los folios uno al setenta del expediente del recurso de revisión I-10-2014 (fs. 135 y 769).

c) La resolución fue notificada a los apoderados de ambas partes, el día diecinueve de marzo de dos mil quince, tal como consta en las copias certificadas de las actas de notificación de fs. 136 y 137, 770 y 771.

d) Mediante resolución de fecha veinte de marzo de dos mil quince, el Tribunal de Servicio Civil, resolvió librar oficio a los miembros de la Comisión de Servicio Civil del Ministerio de Hacienda, a fin de requerir documentos faltantes del expediente CSSM-01-2010; según consta en la copia certificada del expediente del recurso de revisión I-10-2014 (fs. 138 y 141, 772 y 775).

e) La actuación anterior fue comunicada a los intervinientes, el día diez de abril de dos mil quince, según copias certificadas de las actas de notificación de fs. 139, 140 y 141, 773, 774 y 776.

f) El día catorce de mayo de dos mil quince se emitió resolución por parte del TSC, en la cual se resolvió librar, por segunda vez, oficio a los miembros de la Comisión de Servicio Civil del Ministerio de Hacienda, a fin de requerir documentos faltantes del expediente CSSM-01-2010; según consta en la copia certificada por el TSC del expediente del recurso de revisión I-10-2014 (fs. 152 y 153 al 157).

g) La notificación de la resolución anterior, fue realizada a las partes el día veintidós de junio de dos mil quince (fs. 154 al 156, 788 al 790).

h) En resolución de fecha veintisiete de julio de dos mil quince, se admitió el recurso de revisión interpuesto por la licenciada Victoria Elizabeth Araniva Palacios, en representación del señor Carlos Orlando Alarcón Tobar, Superintendente de Obligaciones Mercantiles del MINEC, verificable en: (i) copia certificada por el TSC de los folios uno al setenta del proceso formado en el recurso de revisión I-10-2014 (fs. 180 al 182 y 816 al 818).

i) La actuación anterior fue notificada a las partes con fecha veinticinco de septiembre de dos mil quince (fs. 183 y 184, 819 y 820).

j) Con fecha diecisiete de agosto de dos mil quince se dictó la resolución final en la cual se resolvió el recurso de revisión interpuesto, revocando la de fecha trece de enero de dos mil catorce emitida por la Comisión de Servicio Civil del Ministerio de Economía; siendo verificable en la copia certificada por el TSC de los folios uno al setenta del expediente del recurso de revisión I-10-2014 (fs. 69 al 80, 185 al 196 y 821 al 832).

k) La resolución definitiva fue notificada a las partes el día veinticinco de septiembre de dos mil quince, según copias certificadas de actas de notificación, agregadas a fs. 81, 197 y 198, 833 y 834

Por tanto, desde el día veinticuatro de enero de dos mil catorce, fecha en la que se interpuso el recurso de revisión, hasta el trece de marzo de dos mil quince, día en que fue admitido, transcurrieron cuatrocientos trece días calendario (413). Y el conteo a partir de recibido el recurso en el TSC al día diecisiete de agosto de dos mil quince, en el que se emitió la sentencia, transcurrieron quinientos setenta días calendario (570).

3. De las circunstancias que incidieron en la dilatación del plazo de resolución del recurso de revisión interpuesto:

a) Durante el año dos mil catorce la conformación del Tribunal de Servicio Civil sufrió tres cambios de Miembros nombrados por el Órgano Ejecutivo, habiendo transcurrido intervalos de tiempo de varios meses, en los que no hubo representantes de dicho Órgano del Estado, según detalle: *i)* el licenciado Salvador Antonio Quintanilla Molina finalizó su período de tres años el día siete de julio del año dos mil catorce; *ii)* el licenciado Ulises Rivas desde del día nueve al día treinta y uno, ambos de julio de dos mil catorce; y *iii)* el licenciado José Apolonio Tobar Serrano, a partir del día diez de octubre de dos mil catorce. Situación que es verificable en el acuerdo emitido por el Consejo de Ministros con fecha diez de octubre de dos mil catorce, en el cual se nombra al licenciado José Apolonio Tobar Serrano como Miembro Propietario del TSC, para el periodo comprendido del diez de octubre de dos mil catorce al ocho de julio de dos mil diecisiete (f. 67); y, en el informe rendido mediante oficio 0386, recibido el día catorce de julio de dos mil dieciséis, por los miembros del TSC (f. 93).

b) Al integrarse el Tribunal de Servicio Civil se realizó un inventario de los casos pendientes de resolver, por lo que la carga laboral en el año dos mil catorce ascendía a un total de doscientos cincuenta y uno (251), los cuales correspondían a doscientos doce administrativos individuales (212); seis de conflictos colectivos de carácter económico o de intereses (6), treinta y uno administrativos contenciosos (31); y dos amparos (2). Los doscientos doce procedimientos administrativos individuales (212), se desglosan en cincuenta Recursos de Revisión (50), ciento veintidós Injusticia Manifiesta (122), tres designación de Comisión (3), una Nulidad de Nombramiento (1), siete Nulidad de Despido (7), dos Rehabilitaciones (2), y veintisiete Consultas (27); como se verifica en el informe rendido mediante oficio 0386, recibido el día catorce de julio de dos mil dieciséis, por los miembros del TSC (fs. 93 y 94).

c) La carga laboral del Tribunal de Servicio Civil en el periodo de enero a junio del año dos mil quince, ascendía a un total de ochenta y cuatro procesos (84); de los cuales setenta y dos eran procesos administrativos individuales (72); seis procesos de conflictos colectivos de carácter económico o de intereses (6), cinco procesos administrativos contenciosos (5); y un amparo (1); según consta en el informe rendido mediante oficio 0386, recibido el día catorce de julio de dos mil dieciséis, por los miembros del TSC (f. 94).

d) El recurso de revisión I-10-2014 fue asignado el día veintinueve de enero de dos mil catorce a la señora Rosa María Clímaco de Escobar, quien se desempeña dentro del TSC como secretaria, sin embargo, por solicitud de la misma, se le concedió una oportunidad para poder desempeñarse como colaborador jurídico. El día veinticuatro de febrero de dos mil quince, dicho

proceso fue reasignado a la licenciada María Isabel Espinal, Capacitadora del TSC, en virtud que la señora Clímaco de Escobar no lo había diligenciado y se encontraba incapacitada a esa fecha; habiendo transcurrido trescientos noventa y un días calendario de inactividad desde el día veintinueve de enero de dos mil catorce hasta el día veinticuatro de febrero de dos mil quince; lo cual es verificable en: *i)* el informe rendido mediante oficio 0386, recibido el día catorce de julio de dos mil dieciséis, por los miembros del TSC (f. 95); *ii)* certificación emitida por el Secretario General del Tribunal de Servicio Civil, de fecha trece de julio de dos mil dieciséis, del libro de asignación y movimiento de los procesos administrativos individuales llevado por el Departamento Jurídico, correspondiente al período del año dos mil catorce a junio dos mil quince (fs. 446 y 858).

e) Para la resolución del recurso de revisión, la conformación del TSC que se encontraba en el período, no se ciñó al plazo establecido en el artículo 57 inciso 1° de la Ley de Servicio Civil, pues dicho Tribunal ante la falta de estipulación de un procedimiento para realizar la tramitación del recurso, procedió de conformidad a lo regulado en el Código Procesal Civil y Mercantil para el recurso de apelación –el cual se encuentra desarrollado de los artículos 513 al 515 del CPCM –, según se verifica en: *i)* el informe rendido mediante oficio 0386, recibido el día catorce de julio de dos mil dieciséis, por los miembros del TSC (fs. 95 párrafo 4 y 96; *ii)* copia certificada por el TSC de los folios uno al setenta del proceso formado en el recurso de revisión I-10-2014 (fs. 130-134, 762-835).

f) Además, dentro del caso particular se advirtió que el expediente CSSM-01-2010, el cual dio origen a la interposición del recurso de revisión, fue remitido por la Comisión de Servicio Civil del Ministerio de Economía de manera incompleta, por lo que mediante resolución de fecha veinte de marzo de dos mil quince, el TSC, resolvió requerir los documentos faltantes; sin embargo, no se obtuvo, reiterándose la petición en proveído de fecha catorce de mayo de dos mil quince se emitió resolución; según consta en la copia certificada por el TSC de los folios uno al setenta del proceso formado en el recurso de revisión I-10-2014 (fs. 138 y 141, 772 y 775, 152,153 y 157).

Teniendo en cuenta lo dispuesto en los arts. 331 del CPCM y 30 de la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y de otras Diligencias, con las certificaciones de los documentos antes detallados, las cuales fueron expedidas por los funcionarios correspondientes en el ejercicio de sus competencias, se han comprobado los hechos que en ellos se consignan.

Con base en los elementos de prueba valorados, conjuntamente y conforme a la sana crítica, se tienen por establecidos los hechos y datos descritos en el romano II de la presente resolución.

III. Fundamentos de Derecho, análisis del caso y razones de la decisión.

i) Sobre la prohibición ética invocada

La conducta atribuida a los licenciados José Antonio Martínez, Noel Antonio Orellana Orellana y José Apolonio Tobar Serrano desde la fase liminar del procedimiento, se calificaron como una posible transgresión a 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.

La referida norma tiene como propósito que los servicios, trámites o procedimientos administrativos se diligencien con celeridad y no sean diferidos, detenidos, entorpecidos o dilatados, salvo que exista una razón o fundamento legal para ello.

El retardo sin motivo legal resulta antagónico a la diligencia que debe regir a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; pues ellos están obligados a atender sus tareas y actividades en forma responsable y eficiente, conforme a las leyes y reglamentos aplicables.

Ello en razón de que el desempeño de una función pública exige dar respuesta a los intereses generales de la comunidad; los cuales deben ser satisfechos –en sentido jurídico– a la brevedad posible, a través de procedimientos expeditos y eficaces, dentro del marco de la legalidad.

ii) De la culpabilidad y responsabilidad de la infracción administrativa atribuida a los funcionarios públicos investigados

En el presente procedimiento se atribuye a los investigados, en su calidad de Miembros Propietarios del TSC, el retardo en la tramitación del recurso de revisión recibido en dicho Tribunal el día veinticuatro de enero de dos mil catorce, interpuesto por la licenciada Victoria Elizabeth Araniva Palacios, en representación del señor Carlos Orlando Alarcón Tobar, Superintendente de Obligaciones Mercantiles del MINEC, de la sentencia emitida por la Comisión de Servicio Civil del Ministerio de Economía, el día trece de enero de dos mil catorce, en el procedimiento seguido contra [REDACTED] como [REDACTED]

De acuerdo al artículo 56 de la Ley de Servicio Civil (LSC), la autoridad o jefe y el funcionario o empleado interesados, podrán interponer recurso de revisión del fallo emitido por la Comisión sentenciadora ante el Tribunal de Servicio Civil (TSC). Dicho recurso deberá interponerse dentro del término de tres días hábiles, a partir del día siguiente de notificado el fallo de la Comisión sentenciadora –ante esta última–, quien deberá verificar su admisibilidad en cuanto al cumplimiento del plazo de interposición, y de ser admisible deberá remitir las actuaciones al TSC.

Recibidas las actuaciones por el TSC, este deberá resolver el recurso dentro de los tres días hábiles contados desde el siguiente al de recibido el mismo, de conformidad a lo establecido en el artículo 57 de la LSC, debiendo emitirse la sentencia correspondiente.

Con la prueba recabada en el presente procedimiento se acreditó que efectivamente existió un retardo en el trámite seguido en el recurso de revisión con referencia I-10-2014, específicamente, por los días transcurridos desde la fecha de su recepción en el TSC, el día veinticuatro de enero de dos mil catorce, hasta el pronunciamiento del primer auto el día trece de marzo de dos mil quince, existiendo un período de inactividad de un año con cuarenta y ocho días.

En cuanto a la determinación de culpabilidad no fue posible acreditar que el retardo en el diligenciamiento de dicho recurso de revisión fuera atribuible al conjunto de investigados como cuerpo colegiado del TSC, siendo la existencia del nexo de culpabilidad, un requisito imprescindible para la configuración de la conducta sancionable.

Esto es así, en tanto, se determinó que el licenciado Noel Antonio Orellana Orellana, inició su función dentro del TSC el día veinticinco de julio de dos mil quince (fs. 65 y 84); el licenciado José Apolonio Tobar Serrano el día diez de octubre de dos mil catorce (f. 67); y el licenciado José Antonio Martínez el único que se encontró durante todo el período investigado, pues su nombramiento comprendió del dieciséis de diciembre dos mil trece al quince de diciembre de dos mil dieciséis (f. 66).

Además, se determinó que en el período examinado –es decir, entre enero de dos mil catorce y agosto de dos mil quince–, el recurso de revisión con referencia I-10-2014 fue asignado a la señora Rosa María Clímaco de Escobar el día veintinueve de enero de dos mil catorce, siendo reasignado el día veinticuatro de febrero de dos mil quince a la licenciada Isabel Espinal –por no haber sido diligenciado–. Por tanto, es posible advertir que de la fecha de elaboración de la primera resolución el día trece de marzo de dos mil quince (fs.135 y 769) a la fecha de su notificación el día diecinueve de marzo de dos mil quince (fs. 136 y 137, 770 y 771) transcurrieron 3 días hábiles, término en la que fue firmada la misma.

En este sentido, se advierte que el retardo que existe se produjo en el período de recepción del recurso de revisión y de elaboración de la primera resolución. De ahí que la prueba recabada, si bien genera la convicción acerca de la existencia del retardo invocado, no permite atribuir responsabilidad directa por el mismo a los miembros que integraron el Tribunal de Servicio Civil en el período investigado. Debiendo tomarse en cuenta además, que en el caso en conocimiento, la falta de continuidad de los Miembros del Tribunal en el cargo, incidió en la demora.

Así, la responsabilidad es imprescindible, en tanto, a partir de ella se da la posibilidad de atribuir el hecho constitutivo de infracción a una persona; es decir, “puede ser exigida, sólo si en el comportamiento del agente se aprecia la existencia de dolo o de culpa” (Sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, en el proceso 219-M-2001, de fecha 09-II-2004).

En adición a ello, debe acotarse que en materia administrativa sancionadora “la imposición de una sanción por infracción de un precepto administrativo, es indispensable que el sujeto haya obrado dolosa o cuando menos culposamente, es decir, que la transgresión a la norma haya sido querida o se deba a imprudencia o negligencia del sujeto, quedando excluido cualquier parámetro de responsabilidad objetiva en la relación del administrado frente a la Administración, pues esta, para ejercer válidamente su potestad sancionatoria, requiere que la contravención al ordenamiento jurídico haya sido determinada por el elemento subjetivo en la conducta del administrado” (Sentencia 11-2010, de fecha 13-II-2014, Sala de lo Contencioso Administrativo). Esto es así, en tanto, que la potestad sancionadora de este Tribunal, lo que

pretende es corregir el actuar de los servidores y funcionarios públicos, no reduciéndose a imponer un castigo ante la inobservancia de la Ley, pues la finalidad es tomar todas aquellas medidas para la protección de interés público.

Por tanto, a fin de atribuir el cometimiento de una infracción administrativa, debe valorarse el ligamen del autor con su hecho y las consecuencias de este; de esta forma tenemos que existen dos tipos de imputación, la “imputación objetiva, que se refiere a algo más que a la simple relación causal y que tiene su sede en el injusto típico; y, un nexo de culpabilidad al que se llama imputación subjetiva del injusto típico objetivo a la voluntad del autor, lo que permite sostener que no puede haber sanción sin la existencia de tales imputaciones” (Sentencia 11-2010, citada supra). En el régimen administrativo sancionador no es posible establecer responsabilidad teniendo sustentos en criterios objetivos, pues lo determinante no es el resultado de la acción sino que el autor haya tenido dolo o culpa en la realización de la misma, o en el caso particular, de la omisión.

Lo anterior, tiene basamento en las limitaciones que el mismo marco constitucional establece a la potestad sancionadora, en específico, el artículo 12 de la Constitución, en cuanto a la presunción de inocencia, “toda persona a quien se le impute un delito se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y mediante juicio público”; excluyéndose de esta manera, la imposición de sanciones únicamente conforme a una imputación objetiva, que en este caso representa el retardo en la tramitación del recurso de revisión.

Aunado a lo cual, “todo órgano se encuentra en todo caso en la obligación de valorar los elementos presentados por el sujeto infractor, para demostrar que no existió nexo de culpabilidad en la comisión de la infracción; y de realizar un análisis de tales valoraciones, independientemente del resultado que se arribe” (Sentencia 313-2006, de fecha 04-X-2010, Sala de lo Contencioso Administrativo). Por tanto, para sancionar se exige la certeza de la culpabilidad, la cual solo es posible de la valoración de la prueba existente, debiendo esta determinar el comportamiento subjetivo del autor de la conducta antijurídica, siendo necesario que se evidencie el dolo o la culpa en la acción reprochable. En este sentido, bajo la aplicación del principio de culpabilidad “sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas que resulten responsables de las mismas” (Sentencia 198-2009, de fecha 18-VI-2014, Sala de lo Contencioso Administrativo)

En el caso particular, con el análisis de los elementos probatorios incorporados al procedimiento no se ha logrado determinar que los investigados hayan provocado con dolo o culpa el retardo generado en el trámite del recurso de revisión con referencia I-10-2014, sino que se ha comprobado que la dilación en su diligenciamiento tuvo como causa la falta de tramitación por parte de la colaboradora jurídica a la cual se le asignó por primera vez el expediente.

En definitiva, entonces, no se ha establecido que los servidores públicos investigados hayan transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra i) de la Ley de Ética Gubernamental.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, III.1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 letra c) y 8, 1 y 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 6 letra i), 37 de la Ley de Ética Gubernamental y 99 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Absuélvese* a los licenciados José Antonio Martínez, Noel Antonio Orellana Orellana y José Apolonio Tobar Serrano, miembros del Tribunal de Servicio Civil, a quienes se atribuyó la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra i) de la Ley de Ética Gubernamental.

b) *Tiénense* por señalados como lugares y medios técnicos para oír notificaciones, las direcciones y número de telefax que constan a fs. 1239 vuelto y 1245 del presente expediente.

Notifíquese.-



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

C06

