

La presente resolución en su versión original contiene **datos personales y elementos de carácter confidencial**. En este contexto, es oportuno proteger la esfera privada de sus titulares. En tal sentido, conforme a lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se extiende la siguiente versión Pública.

**134-TEG-2008**

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador a las once horas del día veintitrés de julio de dos mil nueve.

S  
M M C a C

El Pleno del Tribunal de Ética Gubernamental, con la composición arriba expresada, dicta la siguiente resolución final en el expediente 134-TEG-2008, iniciado por el señor [redacted] en contra del señor **Moris Abel Navarro**, tesorero municipal de la Alcaldía Municipal de Villa Paraíso de Osorio, departamento de La Paz, por el supuesto incumplimiento de los deberes *éticos de cumplimiento y veracidad*, previstos en las letras b) y e) del art. 5 de la Ley de Ética Gubernamental (LEG) respectivamente.

#### **I-ANTECEDENTES DE HECHO**

El día veintiocho de octubre de dos mil ocho, tuvo entrada en este Tribunal el escrito del señor [redacted], por medio del cual denunció al señor **Moris Abel Navarro**, tesorero municipal de la Alcaldía Municipal de Villa Paraíso de Osorio, departamento de La Paz, por supuestas violaciones a la Ley de Ética Gubernamental. (fs. 1 al 4).

La denuncia se basó en los hechos siguientes:

El 6 de abril de dos mil ocho presentó la declaración de renta correspondiente al año 2007 en las oficinas del Ministerio de Hacienda con sede en Cojutepeque, departamento de Cuscatlán. Sin embargo, en junio del mismo año le notificaron en dicha oficina que su declaración estaba observada pues faltaba declarar otra retención de renta, efectuada y reportada de la Alcaldía Municipal de Paraíso de Osorio. Se presentó en la Alcaldía el 9 de julio de ese año y la secretaria municipal señora [redacted] S [redacted], elaboró una constancia, firmada por el señor Moris Abel Navarro, tesorero municipal, la cual reflejaba que él había devengado la suma de setecientos noventa y nueve dólares con sesenta y nueve centavos de dólar (US\$799.69), con el descuento de la retención de la renta de setenta y nueve dólares (US\$79.00) aproximadamente. Supuso que esta retención se debía a las dos oportunidades que tuvo de trabajar en la Alcaldía, "en dos chapodas que duró cada una quince días, siendo esas únicas dos oportunidades en las que recibió una remuneración por parte de la municipalidad en mención en el año dos mil siete".

El 25 de agosto del mismo año fue al Ministerio de Hacienda en Cojutepeque, donde le informaron que la referida constancia no estaba correcta, ya que el impuesto retenido había sido reportado por la suma de setecientos noventa y nueve dólares con sesenta y nueve centavos de dólar (US\$799.69) y que él había devengado desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2007 en esa municipalidad la suma de siete mil novecientos noventa y seis dólares con noventa centavos de dólar (US\$7,996.90). Con esta información, se dirigió nuevamente a la Alcaldía el 29 de agosto de ese mismo año y la señora Martínez de Soriano,

M

después de que otra persona buscó en el archivo de documentos, elaboró la constancia con los datos que aparecían en esos documentos. Esta constancia fue firmada por el tesorero municipal, señor Moris Abel Navarro, y efectivamente dice que "los Ingresos Devengados por el joven ERNESTO VELASQUEZ LOPEZ, NIT: 0806-081082-101-0, durante el periodo del 01 de Enero al 31 de Diciembre de 2007, asciende a la cantidad de Siete Mil Novecientos Noventa y Seis 90/100 Dólares (7,996.90)".

El 1 de septiembre de ese mismo año acudió donde el señor [redacted] segundo regidor del Concejo Municipal de Paraíso de Osorio, quien le expresó que a la Alcaldía llegó un proyecto y lo pusieron a nombre del denunciante, pues pensaron que era una persona humilde y de confianza.

Comprobado el cumplimiento de los requisitos formales, la denuncia fue admitida mediante resolución pronunciada a las once horas del día veinticinco de noviembre de dos mil ocho, circunscribiéndose el objeto del presente procedimiento a analizar si la supuesta información de la plaza del señor [redacted] en la Alcaldía Municipal de Villa Paraíso de Osorio, brindada por el tesorero municipal, señor Moris Abel Navarro, es falsa, y si esta conducta constituye una violación a los deberes éticos de cumplimiento y de veracidad [art. 5 letras b) y e) de la LEG]. Fs. 7 y 8.

Admitida la denuncia, se informó al servidor público denunciado sobre los hechos que se le atribuyen, con el objeto de que ejerciera su derecho de defensa, quien expuso lo siguiente:

El señor [redacted] está equivocado, y lo que le hace falta es un mejor acercamiento a la Alcaldía, pero sin fines políticos para una mejor explicación. (fs. 11)

Desde el inicio del procedimiento los intervinientes presentaron prueba documental, la cual fue admitida y consta agregada al expediente administrativo sancionador.

Además ambos intervinientes propusieron prueba testimonial durante el término probatorio que se otorgó de conformidad con lo dispuesto en el art. 21 número 2 de la Ley de Ética Gubernamental; sin embargo, únicamente fue admitida la propuesta por el denunciado en virtud de estar relacionada con el objeto del procedimiento, según se argumentó en la resolución de las quince horas con treinta y siete minutos del día trece de enero de dos mil nueve. (fs.38).

El Tribunal ordenó en la resolución de continuación la práctica de prueba complementaria. (fs. 106).

En este punto conviene analizar y valorar las pruebas aportadas por las partes para definir los hechos probados en su conjunto.

## **II-VALORACIÓN DE LA PRUEBA Y HECHOS PROBADOS.**

Es conveniente explicar que el derecho a la "presunción de inocencia" contemplado en el artículo 12 de la Constitución de la República, tiene plena validez y aplicación en el ámbito administrativo sancionador, es y constituye un derecho subjetivo público fundamental del que son titulares los sujetos pasivos del procedimiento sancionador, y mediante el que se confiere

a los mismos el derecho a ser tenido por inocente mientras no quede demostrada su culpabilidad.

Al igual que ocurre en el proceso penal, dicho derecho presenta su máxima expresión en el tema de la prueba, pues para destruir la presunción de inocencia de que goza toda persona sometida a un proceso o procedimiento, debe *existir prueba en sentido objetivo y la misma debe estar rodeada de todas las garantías legales*. Según la estructura y naturaleza del proceso o procedimiento de que se trate, es al que acusa a quién le corresponde probar las imputaciones hechas en contra de una persona.

Por lo anterior, en la decisión final es elemental el juicio de hecho, que consiste en la determinación de los hechos que van a ser calificados jurídicamente en el juicio de derecho. Es decir, si nos movemos en la idea de la subsunción, con el fundamento de los hechos se trataría de determinar la premisa menor del silogismo.

El juicio sobre los hechos presenta tres fases principales. La presentación de los hechos, la actividad probatoria y la fijación de los hechos.

La presentación de los hechos, son en esencia los hechos alegados por las partes, pero que están sujetos a comprobación, los cuales como es lógico, no son empíricamente evidentes para quien decide, por lo que debe llevarse a cabo toda una actividad probatoria.

Los hechos presentados o enunciados, una vez valoradas todas las pruebas aportadas por las partes, no siempre coinciden con los hechos probados. Sobre estos últimos es sobre los que recae el juicio de derecho o análisis normativo.

A continuación se expondrán los argumentos respecto de los hechos que serán objeto de la presente decisión, por lo que el Tribunal procede a señalar uno a uno, los medios probatorios conocidos en el debate, que no necesariamente conlleva a expresar una relación detallada de todos ellos, sino el fundamento del valor probatorio que ocasiona en el intelecto del juzgador, lo que en materia de argumentación jurídica se denomina *fundamentación probatoria descriptiva*.

La prueba vertida en el transcurso del procedimiento es la siguiente:

Consta en el folios 124 la copia certificada por el señor juez Décimo Tercero de Paz de San Salvador, \_\_\_\_\_, de la constancia de retención de renta suscrita por el tesorero municipal de la Alcaldía Municipal de Villa Paraíso de Osorio, en la que hace constar que los ingresos devengados por el joven ERNESTO VELASQUEZ LOPEZ, con número de Identificación Tributaria 0806-081082-101-0, durante el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007, asciende a la cantidad de siete mil novecientos noventa y seis dólares con noventa centavos de dólar, (US\$7,996.90) de los cuales se le descontaron el 10% de renta del monto devengado, siendo la cantidad de setecientos noventa y nueve dólares con sesenta y nueve centavos de los Estados Unidos de América, (US\$ 799.69). También consta la fotocopia simple de dicho documento presentada por el denunciante a folios 6.

En el folio 18 y 49, consta la copia confrontada y simple respectivamente, del informe anual de retención del impuesto sobre la renta número 910030064982. En dicho informe

consta que al señor \_\_\_\_\_, a quien se le consigna en dicho documento con el apellido de Vásquez, le fue retenida la cantidad de setecientos noventa y nueve dólares con sesenta y nueve centavos de dólar, (US\$799.69) correspondiente al período tributario del año 2007.

De los folios 20 al 23 y del 64 al 67 consta la copia debidamente confrontada y copia simple respectivamente, de la planilla de pago N°1 que contiene el listado de las personas que trabajaron en el Proyecto de Mantenimiento de Caminos Vecinales y Calles Urbanas 2007, del 29 de octubre al 9 de noviembre de 2007 y su correspondiente pago. Consta que trabajaron 48 personas, entre ellos el señor \_\_\_\_\_ quien laboró 11 días, devengando un salario diario de diez dólares, (US\$10.00) y un salario total devengado de ciento diez dólares (US\$110.00) al que se le descontaron once dólares de los Estados Unidos de América (US\$11.00) en concepto de renta y recibió un importe líquido de noventa y nueve dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 99.00).

De los folios 25 al 28 y 59 al 62 consta en su orden, la copia debidamente confrontada y copia simple de la planilla N° 2 que contiene el listado de las personas que trabajaron en el Proyecto de Mantenimiento de Caminos Vecinales y Calles Urbanas del 12 al 23 de noviembre 2007 y su correspondiente pago. Consta que trabajaron 58 personas, entre ellos el señor Ernesto Velásquez López, quien laboró 11 días, devengando un salario diario de diez dólares de los Estados Unidos de América (US\$10) y un salario total devengado de ciento diez dólares de los Estados Unidos de América (US\$110.00) al que se le descontaron once dólares de los Estados Unidos de América (US\$11.00) en concepto de renta y recibió un importe líquido de noventa y nueve dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 99.00).

En los folios 16 y 48 consta fotocopia debidamente confrontada por la Secretaria del Tribunal y copia simple, del informe anual de retención de Impuesto sobre la Renta, de la Alcaldía Municipal de Paraíso de Osorio, departamento de La Paz, correspondiente al ejercicio fiscal 2007, suscrito por el señor José Luis Díaz, en su calidad de Representante Legal, con sello de recibido de fecha 29 de enero de 2008. Dicho documento revela la cantidad de impuesto retenido en el año 2007, la que asciende a siete mil cuatrocientos sesenta y nueve dólares con cuarenta y tres centavos de los Estados Unidos de América (US\$7, 469.43).

En los folios 73 y 102 se encuentran agregadas la certificación y copia simple respectivamente, de la impresión del Sistema Integral de Información Tributaria Reformas 2005, referente a la Alcaldía Municipal de Paraíso de Osorio, extendida por el señor

s S e

\_\_\_\_\_. Este dato coincide con el documento ya relacionado y que consta en los folios 16 y 48. Ambos revelan que la cantidad de impuesto retenido en el año 2007, ascendió a siete mil cuatrocientos sesenta y nueve con cuarenta y tres centavos de los Estados Unidos de América, (US\$7,469.43). Además, confirma que al señor Ernesto Velasquez López le fue reportado siete mil novecientos noventa y seis dólares con noventa

centavos de los Estados Unidos de América (US\$ 7,996.90) como devengado y setecientos noventa y nueve dólares con sesenta y nueve centavos de dólar (US\$ 799.69) como retenido.

En folio 51 se encuentra agregada la copia simple del informe dirigido al Concejo Municipal de Villa Paraíso de Osorio Departamento de La Paz, de fecha 22 de enero de 2008, suscrito por el señor Moris Abel Navarro, tesorero municipal, en el que explica que en fecha 29 de enero de 2008, presentó el informe anual de Retenciones de impuesto sobre la Renta a la Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda y que en dicho informe se le aplicó al señor Velásquez López, la retención de impuesto de 48 personas que trabajaron según planilla numero uno y de 58 personas que trabajaron según planilla número dos.

También explicó que la razón de dicha operación obedeció a que dichas personas no tenían NIT y al no hacerlo de esa forma, habrían incurrido en evasión de impuestos.

En los folios 97, 98 y 99 se encuentra agregado el informe suscrito por el Alcalde Municipal de Paraíso de Osorio en el que indica que la relación laboral existente con el señor [redacted], consta en las planillas firmadas y que no existe contrato firmado.

Explicó que por acuerdo verbal de buena fe entre la administración y el señor Velásquez, se emitió bajo la identificación del NIT del señor [redacted] todos los montos retenidos en concepto del 10% del impuesto de renta, con lo que no existe problema patronal y que a futuro en la devolución se deberá retribuir a los beneficiarios los reintegros correspondientes; el señor [redacted] aceptó el acuerdo.

Aclaró que la suma entregada al Ministerio de Hacienda no ha sido la pagada al señor Velásquez, sino que acumula la de 47 personas más que trabajaron para la municipalidad en el mismo proyecto con él.

Dijo que administrativamente se reconoce haber cometido el error de haberle emitido la constancia de retención sin detalle acumulativo, para que la declaración tuviera coincidencia con los valores reportados al Ministerio de Hacienda.

Aclara el Tribunal que además de la prueba antes valorada fue incorporada prueba documental, que por su propia naturaleza se encuentra anexada al expediente desde el mismo instante que el interesado la ofrece.

Sin embargo, el juicio de valoración que es el que se lleva a cabo en el momento de la decisión final es la operación intelectual destinada a establecer la eficacia de los elementos de prueba recibidos, en cuanto a la convicción que producen en el juzgador, por ello no todas las pruebas gozan de valor probatorio en la presente decisión. Además, de aquellas que merecen valor probatorio para el Tribunal, no todas tienen el mismo grado o importancia para incidir en el fallo.

Es en esta oportunidad que se establece cuál es su real utilidad para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

En los folios 70 y 71 consta el informe rendido por el señor Moris Abel Navarro García, en su calidad de tesorero municipal de la Alcaldía Municipal Villa Paraíso de Osorio, el cual no es valorado en esta oportunidad porque según se advirtió en la resolución del folio

✓

75, dicho informe se le requirió al señor

y es dicho informe el que ha sido valorado en la presente decisión.

También está agregada la copia simple del informe de la Declaración Mensual de Pago a Cuenta e Impuesto Retenido de Renta, de la Alcaldía Municipal de Villa Paraíso de Osorio correspondiente al período tributario de noviembre 2007, con sello de recibido de fecha 11 de diciembre de 2007, el cual indica un total de retención de mil doscientos once dólares con cuarenta y dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$ 1,211.42), durante ese mes (fs. 17 y 50).

Consta a folios 19 y 63 fotocopia simple del Cheque del Banco Agrícola S.A. de fecha 9 de noviembre de 2007, que ordena pagar a la orden de la Tesorería Municipal Paraíso de Osorio la cantidad de tres mil doscientos sesenta y ocho dólares con cuarenta y siete centavos de dólar de los Estados Unidos de América. (US\$3, 268.47).

En los folios 24 y 58 consta el cheque del Banco Agrícola S.A de fecha 23 de noviembre de 2007, que ordena pagar a la orden de la Tesorería Municipal de Paraíso de Osorio la cantidad de tres mil novecientos veintiocho dólares con setenta y siete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$3,928.77).

En el folio 29 consta fotocopia del Documento Único de Identidad que identifica al señor Moris Abel Navarro García y de su Tarjeta de Identificación Tributaria.

A folios 30 y 68 consta en copia simple y certificada, respectivamente, el documento que indica la cuenta corriente número 540-007819-8 a nombre del Proyecto Mantenimiento Caminos Vecinales y Calles Urbanas 2007, lo que no tiene ningún valor porque se trata de la carátula de la chequera.

Agregado a folios 31 y 69 se encuentra la copia simple y certificada respectivamente, del documento identificado con el número 000004, de fecha 11 de diciembre de 2007, por la cantidad de setecientos noventa y nueve dólares con sesenta y nueve centavos de dólar (US\$799.69), a la orden de la Dirección General de Tesorería.

En los folios 74 y 101 consta la certificación y copia simple respectivamente, de la impresión del documento denominado "Declaración Mensual de Pago a Cuenta e Impuesto Retenido Renta", identificado con el número de declaración 956800, extendida por el señor S

es , que revela la declaración mensual de pago a cuenta e impuesto retenido de la Alcaldía Municipal de Paraíso de Osorio, correspondiente al período tributario de diciembre de 2007.

Los documentos antes mencionados, establecen los montos y datos globales relacionados con el Impuesto sobre la Renta de la Alcaldía Municipal de Villa Paraíso de Osorio, durante el período fiscal 2007, es decir el pago de impuesto total de la municipalidad durante la fiscalización del año 2007.

En este sentido, aunque dichos documentos establecen cuestiones conexas a los hechos denunciados, no tienen relevancia para el esclarecimiento de los mismos, pues no influyen probatoriamente en la presente decisión.

En este caso la prueba útil es aquella que ayuda a establecer si el servidor público denunciado rindió información falsa en relación a los montos retenidos en concepto de renta por salario, por los servicios laborales prestados a la municipalidad de Villa Paraíso de Osorio, de parte del señor \_\_\_\_\_, durante el período fiscal 2007.

Con su escrito de contestación de denuncia, el denunciado presentó el documento denominado Explicación, el cual no constituye prueba, pues aunque haya sido suscrito en la calidad de servidor público, en su contenido se defiende de los hechos que se le atribuyen. (fs. 14 y 15)

Es decir, dicho documento no se refiere al ejercicio propio de las funciones del denunciado, pues no genera ningún efecto ni para con la Administración pública o algún administrado; sino que hace referencia a una situación particular en la que se vio involucrado y que precisamente es el objeto de este procedimiento.

En el folios 111 consta copia simple del acta en la que el Fiscal \_\_\_\_\_ hace constar que ordena el secuestro sobre la constancia de ingresos salariales del señor \_\_\_\_\_. Documento que no se tomará en cuenta para el dictado de la presente decisión, en virtud de tratarse de una diligencia tramitada colateralmente a este procedimiento en un Proceso Penal.

El Tribunal en Pleno recibió como prueba testimonial las declaraciones de los señores V \_\_\_\_\_ Á \_\_\_\_\_ V \_\_\_\_\_, las que serán objeto de valoración en esta resolución definitiva, de las que el Tribunal sólo tomará en cuenta las manifestaciones que revelen las circunstancias que dichos señores realmente conocen sobre los hechos denunciados. Por lo tanto, las valoraciones, percepciones, interpretaciones, u opiniones personales serán tenidas como meras apreciaciones subjetivas accesorias, separándolas de lo que constituye el conocimiento real y objetivo de los hechos.

Por lo anterior, el Tribunal enunciará lo que cada testigo expresó en lo conducente y que servirá para formar la convicción sobre la que recaerá la decisión.

La señora \_\_\_\_\_ manifestó que trabaja en la \_\_\_\_\_ ec \_\_\_\_\_ y conoce al denunciante desde hace 5 años, y afirmó que dicho señor no tiene una plaza en la referida Alcaldía.

Expresó que el denunciante ha firmado las planillas de proyectos de caminos vecinales, porque a él le corresponde como encargado de la obra, por ello ha firmado dos veces, arriba donde tiene su pago y abajo donde da fe que él es el encargado como maestro de obra. La testigo aclaró que en dicha planilla estaban otros trabajadores, a quienes se les entregó lo que les correspondía y la retención de renta se mandó al Ministerio de Hacienda con el número de NIT del denunciante, porque las demás personas no poseen NIT, pero el denunciante dio su consentimiento en un arreglo verbal.

La testigo también aseguró que no existe plaza ficticia, pues en todas las plazas hay personas laborando.

Agregó que habían otros encargados en otras dos planillas que no tenían NIT, entonces, se acordó verbalmente con el denunciante que en su NIT se le iba hacer la declaración de otras personas, él aceptó y firmó las planillas donde le correspondía, al igual que las otras personas.

El señor L z fue contratado por el Alcalde, y trabajó del 29 de octubre a noviembre, en oncenas porque se les cancela cada once días, según explicó la testigo; pero no hay ningún documento en el que conste la contratación. También fue el Alcalde quien contrató a las demás personas.

Cuando se acordó que los descuentos se realizarían en el NIT del denunciante, estaban presentes el señor Alcalde, el denunciante y ella. Se le explicó al denunciante que las demás personas no tenían NIT y que como el Código Tributario dice que las declaraciones deben hacerse ocho días después de recibir un pago entonces tenía que hacerse en esos términos.

Aseguró que no existe ningún acuerdo donde conste el nombre de las personas que trabajaron en el proyecto. Ello sólo consta en planillas y tampoco existe contrato alguno.

La deponente expresó que verificaron que las personas contratadas no tenían NIT, y explicó que en el NIT del denunciante, también se les descontó el diez por ciento a las otras personas, por lo que la suma del descuento de él por lo devengado en los once días también corresponde el descuento de las otras personas, lo que ascendió a setecientos noventa y nueve dólares con sesenta y nueve centavos de dólar de los Estados Unidos América (US\$799.69)

El señor M V , departamento de La Paz, dijo que no existe ninguna plaza ficticia referente al denunciante, sino que él fue contratado eventualmente como caporal en una planilla de trabajadores, y se le puso a su cargo a otras personas, pero estas no tenían NIT, entonces a él se le recargó el impuesto sobre la renta.

El testigo expresó que el denunciante trabajó en un lapso de los últimos días de octubre a noviembre, como caporal de cuadrilla, no hubo una plaza para él sino que fue eventual.

El señor n , dijo en esencia que en la municipalidad no existe ninguna plaza ficticia. Agregó que todos los años se contrata un maestro de obra que dirige el grupo y al denunciante se le dio la oportunidad de dos oncenas, por lo cual recibió el pago acordado.

El testigo manifestó que el programa de reparación y limpieza de caminos vecinales se contrata a las personas que quieren trabajar y se les da la oportunidad a personas de escasos recursos económicos, tomando en cuenta a hombres y mujeres. Expuso que casi siempre, tienen la dificultad que todas las personas no cuentan con toda la documentación, en especial el NIT, por lo que se llega al acuerdo de poner el NIT de la persona encargada del trabajo, pues de lo contrario la gente no tendría la oportunidad de trabajar.

También consta a folio 89 la declaración del señor Moris Abel Navarro García. Al respecto el Tribunal hace la aclaración que aunque la prueba de confesión, tiene cabida en el procedimiento administrativo sancionador, en principio, dicho reconocimiento de responsabilidad por parte del denunciado debe producirse voluntaria y espontáneamente en cualquier estado de la tramitación del procedimiento, siempre que la Administración resuelva admitir la confesión o el interrogatorio de la parte como medio probatorio.

En el presente caso, se admitió la declaración del señor Moris Abel Navarro García como prueba testimonial, se recibió su declaración en esos términos y no como una confesión.

En el presente caso, ni la forma de la declaración ni el contenido de la misma, reúne los requisitos necesarios para estimarla como confesión, ni tampoco es dable tenerla como prueba testimonial, porque en realidad el denunciado no es testigo de los hechos, sino que es a él a quien se le imputan, por tanto el contenido de sus manifestaciones son explicativas y defensivas, no confiesa de forma voluntaria el hecho denunciado.

Sin embargo, aun extrayendo del cuadro probatorio dicha declaración, la situación fáctica probada se mantiene, en tal sentido sobre la misma recaerá el juicio de derecho.

#### **Fijación de los hechos tenidos por probados.**

A partir de la prueba antes enunciada y que ha sido valorada conforme a las reglas de la sana crítica, sin más limitantes que el respeto a las garantías de la persona humana y del procedimiento, así como aplicando las reglas de la lógica, el correcto entendimiento humano y el razonamiento común, conviene enseguida delimitar los hechos que han sido probados, siendo a criterio de este Tribunal los siguientes:

El señor Moris Abel Navarro en su calidad de tesorero municipal de la Alcaldía Municipal de Villa Paraíso de Osorio, emitió una constancia de retención de Impuesto sobre la Renta a nombre del señor Ernesto Velásquez López, en la que hace constar que los ingresos devengados por dicho señor, durante el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007, ascienden a la cantidad de siete mil novecientos noventa y seis dólares con noventa centavos de dólar de los Estados Unidos de América, (US\$7,996.90) de los cuales se le descontó el 10% de Impuesto sobre la Renta, que equivale a la cantidad de setecientos noventa y nueve dólares con sesenta y nueve centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$ 799.69).

Con la expedición de dicho documento estuvo de acuerdo el señor Velásquez López, quien tuvo conocimiento que en el reporte correspondiente acumularían a su NIT el importe y descuento total de 47 personas más que trabajaron juntamente con él para la municipalidad, en el Proyecto de Mantenimiento de Caminos Vecinales y Calles Urbanas 2007.

El referido Proyecto, ejecutado por la Alcaldía Municipal de Villa Paraíso de Osorio, departamento de La Paz, generó empleo a 48 personas, entre ellos al señor Ernesto Velásquez López, quien trabajó dos oncenas, la primera del 29 de octubre al 9 de noviembre de 2007, devengando un salario diario de diez dólares de los Estados Unidos de América (US\$10.00) y un salario total de ciento diez dólares de los Estados Unidos de América (US\$110.00), del que se le descontaron once dólares de los Estados Unidos de América (US\$11.00) en concepto de

Impuesto sobre la Renta y recibió un importe líquido de noventa y nueve dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 99.00). Durante la segunda oncenena, comprendida del 12 al 23 de noviembre de 2007, el señor Velásquez López devengó también un salario diario de diez dólares de los Estados Unidos de América (US\$10.00) y un salario total de ciento diez dólares de los Estados Unidos de América (US\$110.00), del que se le descontaron once dólares de los Estados Unidos de América (US\$11.00) en concepto de Renta y recibió un importe líquido de noventa y nueve dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 99.00), como consta en las planillas que para tal efecto lleva la municipalidad.

#### IV-FUNDAMENTOS DE DERECHO

En esta fase de análisis corresponde por parte del Tribunal calificar jurídicamente los hechos fijados probatoriamente, examinándolos de manera jurídica hasta llegar a la resolución del caso planteado, lo que sólo se puede hacer partiendo de los hechos probados.

La exposición del derecho aplicable no se satisface con la mera enunciación del tipo administrativo sancionador, sino que es necesario que se interpreten los preceptos para conocer cuáles han sido las razones de su aplicación.

Antes de analizar si con los hechos probados hubo una transgresión a las disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental, calificadas de forma provisional, es necesario hacer algunas consideraciones previas:

##### 1. Competencia.

Como derivación del principio de legalidad, establecido en el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución, en virtud del cual "Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley", toda actuación de la Administración pública debe sujetarse al ejercicio de una competencia previamente atribuida por el ordenamiento jurídico.

Manuel María Díez define la competencia como el "conjunto de atribuciones, poderes o facultades que le corresponden a un órgano en relación con los demás" (*Manual de Derecho Administrativo*, p. 123).

Entre las potestades que puede atribuirse a los entes administrativos, destaca la denominada potestad sancionadora de la Administración pública, reconocida por el artículo 14 de la Constitución, según el cual "la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas".

Esta potestad ha sido definida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia como "aquella que le compete para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de éstos contrarios al ordenamiento jurídico" (*sentencia pronunciada en el proceso ref. 183-M-2000, el 31/III/2004*).

Para el caso específico de este Tribunal, la LEG le ha otorgado una competencia administrativo sancionadora que se limita al conocimiento de hechos planteados como

vulneraciones a los deberes éticos o a las prohibiciones éticas contempladas en los artículos 5 y 6 de la misma Ley, por parte de uno o varios servidores públicos, que hayan ocurrido a partir del día 1 de julio de 2006, fecha en la que dicho cuerpo normativo entró en vigencia o que tengan permanencia en el tiempo (artículos 1, 2, 18 y 40 de la LEG).

Por ende, en virtud de la competencia de este Tribunal, el objeto de la presente resolución se limitará a establecer lo siguiente:

La supuesta información contraria a la verdad, emitida en una constancia de retención de impuesto sobre la renta, respecto de la plaza del señor Ernesto Velásquez López en la Municipalidad de Villa Paraíso de Osorio, brindada por el tesorero municipal, señor Moris Abel Navarro, y si ello constituye una violación a los deberes éticos de cumplimiento y de veracidad (art. 5 letras b) y e) de la LEG).

#### **Calificación jurídica.**

Es pertinente aclarar que la calificación jurídica de los hechos objeto del procedimiento sancionador es una facultad de este Tribunal que en modo alguno se encuentra vinculada a la calificación propuesta por el denunciante, ni a la calificación provisional establecida hasta antes de esta decisión. Como lo sostiene Garberí Llobregat, "la calificación jurídica de los hechos es una facultad de la autoridad decisoria". (El Procedimiento Administrativo Sancionador Volumen I, p. 395).

En el anterior sentido, puede ocurrir que los hechos probados encajen en la calificación jurídica previa, en otra infracción distinta contenida en la Ley de Ética Gubernamental, o en ninguna norma sancionadora de la LEG.

Para establecer si los hechos probados encajan en la norma administrativa sancionadora aplicable al caso, es necesario elaborar el juicio de tipicidad.

En el aspecto normativo, puede ocurrir, que los hechos probados se adecuen a más de una infracción administrativa porque materialmente se han infringido varias normas sancionadoras, o que se adecuen de forma perfecta a una sola norma administrativa sancionadora. En este sentido, en la labor de adecuación normativa intervienen las operaciones de individualización y de interpretación, las cuales se efectúan a un mismo tiempo.

Mediante la individualización o concreción de la norma jurídica se procura adaptar una norma o un conjunto normativo a las particularidades del caso concreto; y mediante la interpretación se trata de determinar el contenido y alcance de los conceptos recogidos en las normas jurídicas abstractas, cuando se trata de individualizarlas para adaptarlas al caso en estudio.

De forma concreta, los hechos planteados por el denunciante se refieren a la emisión de una constancia no apegada a la verdad, por ello la actividad probatoria se desarrolló en ese sentido.

A partir del anterior supuesto, pese a que el denunciante en su denuncia invocó como normas infringida el deber de cumplimiento y el de veracidad, de la prueba recabada al fijar

Los hechos objeto de la subsunción normativa, el Tribunal debe seleccionar la norma jurídica más adecuada.

En este caso en particular resulta ser que el deber de veracidad es una conducta típica, que sanciona en específico los juicios, opiniones o dictámenes, emitidos en forma oral o escrita, no apegados a la verdad.

Por lo tanto, al subsumir los hechos probados en la norma administrativa aplicable al caso es claro que los hechos quedan absorbidos en aquella norma que resulta ser la más adecuada, y que sanciona la no veracidad en el tráfico de documentos emitidos por los servidores públicos. En este sentido los hechos planteados serán analizados por vía de la norma contenida en la letra e) del artículo 5 de la Ley de Ética Gubernamental, que contiene el deber de veracidad.

En consecuencia, resulta infructuoso abordar la tipicidad de la norma que contiene el deber de cumplimiento.

Previo al análisis de tipicidad de las conductas sancionables, se aclara que el mismo se encuentra circunscrito a la referencia de la ética pública, según la competencia otorgada al Tribunal, pues al trascender de este límite habrá otros tipos de sanciones en otras áreas del ordenamiento jurídico que ya no son de su competencia.

Cuando se habla de *Ética pública* se refiere sencillamente a la *ética aplicada* y puesta en práctica en los asuntos de gobierno. Es una ética aplicada a los servidores públicos, es decir a personas que ocupan un cargo o empleo público.

La Ética pública se refiere entonces a las actuaciones realizadas por los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones y deberes.

#### **Sobre el deber ético de veracidad.**

En el artículo 5 letra e) de la LEG, el legislador ha establecido como obligación para todo servidor público en el ejercicio de sus funciones "Emitir juicios y opiniones en forma oral o escrita apegados a la verdad".

Es necesario conjugar los términos que conforman su tipificación para efectos sancionadores. Conviene aclarar que, en la elaboración de los tipos legales, el legislador emplea elementos descriptivos y normativos, que sirven para individualizar tanto circunstancias externas (objetivas) como aquellas pertenecientes al mundo interno de las personas (subjetivas).

Los elementos descriptivos son conceptos tomados del lenguaje común, que se refieren a determinados estados y procesos corporales y anímicos, y que han de ser comprobados caso por caso por el intérprete cognitivamente, es decir, es el aplicador quien da vida a los conceptos, al interpretarlos y aplicarlos. Los elementos normativos se refieren, por el contrario, a aquellos datos que no pueden ser, generalmente, representados e imaginados sin presuponer lógicamente una norma, es decir, que su significado es dado por el legislador en las normas del ordenamiento.

En primer lugar, emitir, según el Diccionario de la Real Academia Española es “dar, manifestar por escrito o de viva voz un juicio, un dictamen, una opinión”.

Además, el referido diccionario define el término juicio, en el contexto que aquí nos interesa, como “opinión, parecer o dictamen”. Asimismo, define la palabra opinión como el “Dictamen o juicio que se forma de algo cuestionable”.

En concordancia con lo anterior, Guillermo Cabanellas nos dice que un juicio es la “Opinión, parecer, idea, dictamen acerca de algo o alguien”, mientras que la opinión la define como “Parecer, concepto, juicio, dictamen acerca de alguna cosa o asunto” (*“Diccionario Jurídico Elemental”*).

Dictamen es, según el Diccionario de la Real Academia Española, “Opinión y juicio que se forma o emite sobre algo”. En el mismo sentido, Guillermo Cabanellas afirma que dictaminar es pronunciar un dictamen, informar con conocimiento especial y autoridad sobre un problema, asunto o cuestión.

De estas definiciones puede inferirse que juicio, opinión y dictamen son términos equivalentes o sinónimos.

En el caso de los servidores públicos, no resulta extraño que en el ejercicio de sus funciones se vean obligados a emitir juicios, opiniones o dictámenes respecto de determinados asuntos, ya sea que éstos tengan sólo injerencia interna (como es el caso de los memorándum, informes, etc.), o tengan una proyección externa.

Al respecto, este Tribunal ha interpretado que un juicio, opinión o dictamen se considera apegado a la verdad cuando es conforme con información oficial y fidedigna que consta en archivos, registros, documentos, resoluciones, etc.

El mandato central del deber es que los juicios, opiniones o dictámenes de los servidores públicos se emitan apegados a la verdad. En tal sentido, el término verdad es de vital importancia para la configuración del tipo administrativo sancionador.

Un juicio, opinión o dictamen es verdadero si lo que dice se corresponde con aquello de lo que se habla, si hay “adecuación del intelecto a la cosa”. Lo verdadero es lo opuesto a lo falso. Lo falso, según el Diccionario de la Real Academia Española es la falta de verdad o autenticidad, la falta de conformidad entre las palabras, las ideas y las cosas. En la acepción que se corresponde al derecho, es la alteración o simulación de la verdad, con efectos relevantes, hechas en documentos públicos o privados, en monedas, en timbres o en marcas.

En la esfera administrativa los servidores públicos desarrollan los medios de que se vale el Estado para que pueda realizar sus fines la Administración pública, bien se ha sostenido que es el Estado en acción y los servidores públicos son el vector humano que hace posible el quehacer administrativo, siendo necesario la emisión de documentos, opiniones, dictámenes, consultas, propuestas, entre otros, mediante los cuales se “documenta” la actividad administrativa.

El deber de veracidad impone al servidor público la obligación de que los juicios, opiniones o dictámenes que emita en el quehacer de la Administración sean veraces, es decir,

que guarde conformidad entre lo que se expresa y la situación real que consta en los datos o documentos de los que parte.

En consecuencia, en toda elaboración de memorias, informes administrativos, consultas, u opiniones que los servidores públicos emitan de manera verbal o escrita, deben apegarse a la verdad, es decir, no modificar la información oficial que obra en archivos, registros, documentos o resoluciones públicas. El deber de veracidad es impuesto a los funcionarios en la emisión del flujo de documentos, precisamente por la especialidad que los embarga, pues gozan de una presunción de legitimidad, autenticidad y veracidad, de tal suerte que tal presunción sólo puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario.

En el presente caso, el documento que el servidor público denunciado emitió, fue una constancia de retención del Impuesto sobre la Renta. En esencia, se trata de un dictamen oficial sobre los ingresos devengados por el señor Velásquez López y los montos retenidos en concepto de Impuesto sobre la Renta.

Por lo anterior, en el presente análisis es elemental comprobar si en efecto el señor Moris Abel Navarro, ha emitido algún juicio, opinión o dictamen oficial, es decir, generada del ejercicio de sus funciones, reflejada en un documento escrito o de forma verbal, de manera contraria a la verdad. En este sentido, se debe tener conocimiento de dos situaciones: en primer lugar, conocer la realidad de los hechos a los que se refiere la opinión, juicio o dictamen emitido por el servidor público; y en segundo lugar, conocer el documento o dato real que emite el servidor público. Finalmente, es necesario hacer una confrontación de los hechos reales de que parte el servidor público y lo que éste expresa en el juicio, opinión o dictamen que emite.

En cuanto a lo primero, queda claro que los hechos ciertos son que el señor [REDACTED] trabajó por dos oncenas en el Proyecto de Mantenimiento de Caminos Vecinales y Calles Urbanas 2007, ejecutado por la Municipalidad de Villa Paraíso de Osorio, devengando en cada onцена un salario diario de diez dólares de los Estados Unidos de América ( US\$10.00) y un salario total de ciento diez dólares de los Estados Unidos de América (US\$110.00) del que se le descontaron once dólares de los Estados Unidos de América (US\$11.00) en concepto de Impuesto sobre la Renta y recibió un importe líquido de noventa y nueve dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 99.00) según consta en las planillas que para tal efecto lleva la Municipalidad.

En estos términos, los ingresos devengados por el señor Ernesto Velásquez López, con Número de Identificación Tributaria (NIT) 0806-081082-101-0, durante el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007, ascienden a la cantidad de doscientos veinte dólares de los Estados Unidos de América (US\$220.00) de los cuales se le descontaron el 10% de en concepto de Impuesto sobre la Renta que asciende a la cantidad de veintidós dólares de los Estados Unidos de América (US\$22.00).

El documento que contiene los datos reales son las planillas que reflejan el tiempo trabajado y monto devengado por el señor [REDACTED].

El informe emitido por el señor Tesorero Municipal hace constar por el contrario que el señor \_\_\_\_\_, con número de Identificación Tributaria (NIT) 0806-081082-101-0, durante el período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2007, devengó la cantidad de siete mil novecientos noventa y seis dólares con noventa centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$7,996.90) de los cuales se le descontaron el 10% en concepto de Impuesto sobre la Renta, siendo la cantidad de setecientos noventa y nueve dólares con sesenta y nueve centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$ 799.69).

Si hacemos una operación sencilla, de confrontar el documento emitido por el servidor público y los datos reales que constan en las planillas oficiales, se llega fácilmente a la certeza de que la información que consta en el informe oficial rendido por el servidor público denunciado es contraria a la verdad.

Por lo tanto, este Tribunal concluye que el señor Moris Abel Navarro, tesorero municipal de la Alcaldía Municipal Villa Paraíso de Osorio, rindió un informe, opinión o dictamen contraria a la verdad, con lo cual quebrantó el deber de veracidad contenido en la letra c) del artículo 5 de la Ley de Ética Gubernamental.

Al introducimos en el análisis de la responsabilidad, es claro que existe una responsabilidad directa para el servidor público, que lo vincula de forma clara con la conducta reprochada.

Si bien es cierto se probó que el señor Ernesto Velásquez López prestó su consentimiento para que el servidor público denunciado utilizara su NIT dicha acción es irrelevante para la configuración de la conducta sancionable, atribuida al denunciado. Pues el obligado a actuar de forma ética en el ejercicio de sus funciones es el servidor público denunciado, por lo tanto su conducta resulta injustificada. Ha quedado claro que había un conocimiento de parte del servidor público infractor de su actuar reprochable y aún así, decidió actuar de la forma antiética que lo hizo.

En consecuencia, la acción señalada efectivamente es imputable al señor Moris Abel Navarro en su calidad de Tesorero Municipal de la Alcaldía Municipal de Villa Paraíso de Osorio, pues el informe o constancia de Retención de Impuesto sobre la Renta fue suscrito por él en la calidad de servidor público, que hace posible de forma cierta e inequívoca la concreción de los hechos denunciados.

Según la prueba aportada y la delimitación de los hechos probados, es posible en esta oportunidad concluir que dichos hechos encajan en la norma sancionadora aplicable al caso, cual es el deber ético de veracidad señalado en la letra e) del art. 5 de la Ley de Ética Gubernamental y que dicha infracción con certeza ha sido cometida por el señor Moris Abel Navarro en su calidad de Tesorero Municipal.

#### V. SANCIÓN

Según la prueba aportada y la delimitación de los hechos acreditados, es posible en esta oportunidad concluir que éstos encajan en la norma sancionadora contenida en la letra e) del art. 5, de la LEG, que constituye el deber de veracidad.

En tal sentido, es posible alterar la presunción de inocencia de la que goza el servidor público denunciado, pues antes de emitir esta resolución, se realizó la actividad probatoria de cargo, dentro de un procedimiento administrativo sancionador en el que se observaron todas las garantías atinentes al debido proceso.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, establece en su jurisprudencia que la presunción de inocencia implica la obligatoriedad de probar la culpabilidad del sujeto del proceso, y en consecuencia, asegurarle a éste su derecho a defenderse (*Resolución de las diez horas del día veintisiete de junio de dos mil, ref. 355-2000*).

En vista que se ha comprobado la culpabilidad del servidor público denunciado, corresponde emitir en esta decisión un fallo de responsabilidad.

Una vez se ha concluido que el servidor público denunciado, señor Moris Abel Navarro en su calidad de Tesorero Municipal, de la Alcaldía Municipal Villa Paraíso de Osorio, ha incurrido en la infracción señalada en el romano que antecede, corresponde ahora determinar la sanción que por tal motivo debe aplicársele.

El art. 25 de la LEG establece que el Tribunal sancionará con amonestación escrita al servidor público que en su condición de tal falte y/o incumpla, por primera vez, los deberes éticos y prohibiciones éticas de esta Ley.

Según los registros que para tal efecto lleva el Tribunal, ésta es la primera vez que el señor Moris Abel Navarro, Tesorero Municipal de la Alcaldía Municipal de Villa Paraíso de Osorio transgrede la Ley de Ética Gubernamental. Por consiguiente, procede imponerle la sanción de amonestación escrita.

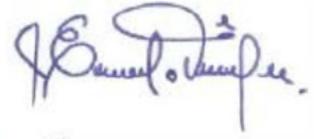
#### **VI.FALLO**

De acuerdo con los considerandos que anteceden, con base en los arts. 18, 21, 22, 24 y 25 de la Ley de Ética Gubernamental, 63 y 77 del Reglamento de la misma, este Tribunal **RESUELVE:**

- a) Declarar que el señor Moris Abel Navarro en su calidad de Tesorero Municipal, de la Alcaldía Municipal de Villa Paraíso de Osorio, departamento de La Paz, ha transgredido el deber de veracidad, contemplado en la letra e) del art. 5 de la Ley de Ética Gubernamental.
- b) Imponer al señor Moris Abel Navarro en su calidad de Tesorero Municipal, de la Alcaldía Municipal de Villa Paraíso de Osorio, departamento de La Paz, por la infracción mencionada en la letra anterior, la sanción de amonestación escrita;
- c) Certificar y notificar la presente resolución a los interesados.

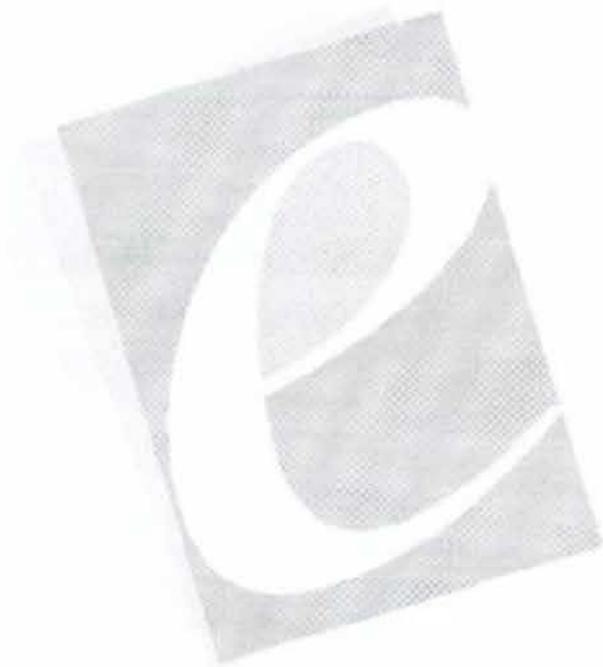
Contra esta resolución puede interponerse el recurso de revisión previsto en los artículos 23 de la Ley de Ética Gubernamental y 72 de su Reglamento.



PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.





TRIBUNAL DE ÉTICA  
 GUBERNAMENTAL  
 EL SALVADOR, C. A.