

61-2010

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador a las doce horas y veinte minutos del veintiocho de junio de dos mil diecisiete.

El presente proceso contencioso administrativo ha sido promovido por el señor [REDACTED] por medio de sus apoderados generales judiciales [REDACTED] y [REDACTED], contra el Tribunal de Ética Gubernamental, por la supuesta ilegalidad de los siguientes actos:

a) Resolución de las catorce horas con treinta minutos del veinticinco de noviembre de dos mil nueve, emitida por el Tribunal de Ética Gubernamental -TEG en adelante-, mediante el cual resolvió poner fin al procedimiento administrativo sancionador iniciado por denuncia del señor [REDACTED], contra los servidores públicos [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], por considerar que no se estableció que los referidos señores hubieran infringido la prohibición ética prescrita en el artículo 6 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, consistente en: solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones.

b) Resolución de las nueve horas del catorce de diciembre de dos mil nueve, emitida por el Tribunal de Ética Gubernamental, en la que se declaró sin lugar el recurso de revisión interpuesto contra el acto descrito en la letra anterior.

Han intervenido en el presente proceso: la parte actora, por medio de sus apoderados [REDACTED] y [REDACTED]; el Tribunal de Ética Gubernamental como autoridad demandada, por medio de sus apoderados [REDACTED] y [REDACTED]; y, los licenciados [REDACTED] y [REDACTED], como agentes auxiliares delegados por el Fiscal General de la República.

Leídos los autos, y CONSIDERANDO:

I. Que el señor [REDACTED] es propietario de una oficina lotificadora ubicada en el municipio de [REDACTED], en ese sentido, debido al rubro que se dedica -gestión y comercialización de terrenos- es que a través de diversos notarios realizan compraventas de inmuebles, y además, proceden a la inscripción de instrumentos públicos en el Centro Nacional de Registros en la oficina departamental de Zacatecoluca.

Manifestó que en el mes de diciembre de dos mil seis, los servidores públicos [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], adscritos a esa dependencia, habían confabulado para solicitarle él la cantidad de cinco mil dólares de los Estados Unidos de América, ello con el objetivo de agilizar todos los trámites y la aprobación de los planos respectivos de diferentes instrumentos y o proyectos en los cuales tuviese interés; que el demandante no aceptó esa propuesta por considerarla ilegal, sin embargo, que aseveró tal negativa le ha sido contraproducente, pues los denunciados se dieron a la tarea de obstaculizar todas las solicitudes y gestiones registrales realizadas por el demandante, generando grave perjuicio a su actividad comercial.

Por lo cual, interpuso denuncia ante el TEG, aduciéndoles infracción al artículo 6 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental concerniente a solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores.

Sin embargo, el TEG luego de finalizar toda la recepción de prueba, resolvió que en el caso en concreto los medios de prueba aportados no eran suficientes como para establecer la acción atribuida a los denunciados, decisión que fue confirmada al haber declarado sin lugar el recurso de revisión interpuesto por la parte actora.

En este sentido, la parte actora afirma que estas resoluciones no están suficientemente motivadas al no haberse incorporado ni valorado como prueba de cargo que denomina de “valor decisivo”, consistente en diversas certificaciones de documentos, además del libro de control de salidas en horas laborales durante los meses de junio a diciembre de dos mil seis, que tiene a su cargo el jefe del departamento de administración y servicios del personal del Centro Nacional de Registros, pruebas documentales determinantes que según la parte actora inciden en la motivación de la resolución emitida por el TEG.

Además, el demandante alega que también se violaron las reglas de la sana crítica en cuanto a la prueba testimonial, específicamente el testimonio emitido por el señor [REDACTED], afirmando que de su deposición puede colegirse la conducta ilícita atribuida a los servidores públicos.

II. Por auto de las quince horas y seis minutos del veintinueve de junio de dos mil once, (folio 15 del expediente judicial), se admitió la demanda y se tuvo por parte al señor [REDACTED] por medio de sus apoderados [REDACTED] y [REDACTED]; asimismo, conforme a lo prescrito en el artículo 20 de la Ley de la Jurisdicción

Contencioso Administrativa -LJCA en adelante- se requirió de la autoridad demandada el primer informe de ley y la remisión del respectivo expediente administrativo relacionado con el caso.

La autoridad demanda rindió el respectivo informe (fs. 19 del expediente judicial) en el cual manifestó la existencia de los actos administrativos controvertidos por el demandante, y que los mismos no adolecen de ilegalidad.

III. Por medio de auto de las catorce horas veintidós minutos del diecinueve noviembre de dos mil doce (fs. 24 expediente judicial), y de acuerdo a lo establecido en el artículo 24 de LJCA, se requirió de la autoridad demandada un nuevo informe, a fin de que expusiera las razones en que justifica la legalidad de los actos impugnados, y se ordenó notificar la resolución al Fiscal General de la República, para los efectos del artículo 13 de la LJCA.

El TEG, al rendir el informe justificativo, expresó: *"... [e]n puridad el demandante se limita a exponer una mera inconformidad con el sentido de las resoluciones impugnadas, las cuales no cumplieron sus expectativas de imponer una sanción a los servidores denunciados por él en sede administrativa, debido a la falta de prueba sobre los hechos que se les atribuyó"*.

Además, continuó con un desarrollo sistemático de los agravios expuestos por la parte actora; así, al respecto a la prueba documental indicó: *"[l]a opinión del actor sobre valor decisivo de los instrumentos que incorporó y las inferencias -suposiciones- que cabía hacer de los mismos no son, obviamente, criterios para establecer la necesidad de su valoración en la decisión del caso. Ciertamente, la decisión de no valorar la prueba documental descrita, a pesar de encontrarse incorporada materialmente al expediente, respondió básica y llanamente a que no estaba relacionada con el tema de decisión del procedimiento, es decir, no se trataba de prueba pertinente"*.

Por su parte, respecto a la exclusión de la prueba testimonial manifestó: *"... el Tribunal de Ética Gubernamental, para apreciar con acierto la deposición en referencia, primero realizó la interpretación (¿Qué es lo que dijo el testigo?) y luego la valoración de la misma (asignándole un valor concreto en la producción de certeza). Ambas actividades intelectuales se plasmaron en el texto de la resolución dictada el veinticinco de noviembre, tal como se reseñó luego en la resolución del catorce de diciembre, ambas fechas de dos mil nueve, advirtiéndose contradicciones en el testimonio del citada testigo, que impidieron establecer sin lugar a dudas la responsabilidad de los denunciados en la conducta antiética que se les imputaba"*.

Asimismo, con relación a la omisión de valoración de prueba de valor decisivo, concerniente al libro del jefe del Departamento de Administración y Servicios de Personal del Centro Nacional de Registros, para verificar las salidas en horas laborales de los denunciados en los meses de junio a diciembre de dos mil seis, la autoridad demandada dijo: *“...puede afirmarse con propiedad que dicho alegato es infundado (...) primero porque las conductas atribuidas a los denunciados habrían sucedido -según lo afirmado por el mismo denunciante- específicamente los días cuatro y seis de diciembre de dos mil seis, y no a lo largo de los meses indicados; y segundo, por cuanto el mencionado Jefe (sic) del Departamento había presentado el 18 de marzo de 2009 (...) certificaciones del libro de registro colocado en la entrada de la oficina respectiva para controlar las salidas de los empleados durante las horas laborales, a cargo del vigilante del turno, precisamente correspondiente a los días antes señalados “.*

En el auto de las catorce horas y veintinueve minutos del doce de septiembre de dos mil trece (fs. 39 del expediente judicial), se tuvo por rendido el informe justificativo, se dio intervención a la licenciada [REDACTED], en calidad de agente auxiliar delegada del Fiscal General de la República; y se abrió a prueba el proceso, de conformidad al artículo 20 de LJCA.

En la etapa probatoria solo la autoridad demandada presentó escrito mediante el cual solicitó la incorporación -como prueba- de los documentos que se integran en el expediente administrativo remitido a esta Sala.

Posteriormente, se corrieron los traslados que ordena el artículo 28 de la LJCA.

- a) La parte actora reiteró los argumentos vertidos en la demanda.
- b) El TEG, replicó los términos del informe justificativo (f. 78-80).
- c) La representación fiscal en su intervención hizo referencia a la legalidad del acto administrativo (82-85).

Finalmente, el presente proceso quedó en estado de pronunciar sentencia.

IV. La parte actora alegó como causas de ilegalidad, por un lado, que se ha transgredido el derecho fundamental de obtener las resoluciones motivadas; además, que la exclusión de valoración de la prueba documental de cargo propuesta por el demandante, ha generado insuficiencia de motivación de los actos administrativos; y finalmente, afirma la violación a la reglas de la sana critica en cuanto a la prueba testimonial, específicamente respecto a lo expresado por el testigo [REDACTED].

De este modo al examinar los agravios, se advierte que la parte actora alega la violación al deber de motivación, ello debido a la decisión de la Administración Pública de no valorar prueba documental de valor decisivo; en ese sentido, en primer lugar se abordará el deber de motivar de los actos administrativos y verificar si en el caso en concreto se ha cumplido con éste, para luego establecer si la exclusión de la prueba, se encuentra vinculado al deber de motivación del acto administrativo impugnado, como lo afirma el demandante; finalmente en caso de no comprobarse el incumplimiento de los requisitos de motivación del acto administrativo, se desarrollaran algunas consideraciones concernientes a la presunta violación a las reglas de la sana crítica respecto de la prueba testimonial, siendo éste el preámbulo para establecer la ilegalidad o no de los actos administrativos impugnados.

1. Violación al deber de motivación de los actos administrativos

1.1 En este apartado, el demandante indicó la infracción al deber de motivación y en lo medular sostuvo: "*[e]l respetable Tribunal de Ética no valoró prueba documental **DE VALOR DECISIVO**, agregada en los interfolios del expediente (...) y que se relaciona a folios 5, literales de la a) hasta la h) de la resolución objeto de alzada. Tal prueba documental debió ser valorada con toda su eficacia probatoria, integralmente con los testimonios de los testigos (...) [y] precisamente tal prueba documental colige que efectivamente los denunciados habían confabulado para solicitar dádivas a nuestro poderdante con el objeto de agilizarle la aprobación de revisión de planos respectivos de diferentes instrumentos y o proyectos donde nuestro poderdante tiene interés y debido al rechazo del dinero es que se habían dado a la tarea de obstaculizar dejar de hacer o retardar todo tramite que le corresponde a sus funciones en donde nuestro poderdante tiene interés ...*".

Además indicó: "*...[e]l acto administrativo adolece de una total ilegalidad (...) el cual declara improcedente la solicitud de requerir al Jefe del Departamento de Administración y Servicios de Personal del Centro Nacional de Registros el libro de control de salidas en horas laborales durante los meses de junio a diciembre de dos mil seis. A nuestro juicio el respetable Tribunal de Ética omitió prueba de valor decisivo que estaba a su alcance para llegar a la búsqueda de la verdad, pues denegó a nuestras personas en el sentido de requerir al Jefe del Departamento de Administración y Servicios de Personal del Centro Nacional de Registros el libro de control de salidas en horas laborales durante los meses de junio a diciembre de dos mil seis...*".

Afirmó que: “...**DE NO HABERSE DENEGADO** tal acto de prueba, se hubiera percatado tal respetable Tribunal que al obtener tal libro donde constan las salidas que en tales meses o resto de meses del dos mil seis no aparecen registradas tales salidas llevándonos a la conclusión lógica que terceras personas han colaborado para que tal informe sea positivo para los denunciados (...) por tanto, la motivación del Tribunal de Ética es ilegítima pues se omite la consideración de prueba decisiva introducida al debate, como también omite producir elementos probatorios decisivos a su alcance y ello hace que tal resolución no esté debidamente fundamentada como lo ordena la ley y la Constitución “ .

1.2 Respecto a este punto, la autoridad demandada dijo que: “[l]a opinión del actor sobre el valor decisivo de los instrumentos que incorporó y las inferencias -o suposiciones- que cabía hacer de los mismos no son obviamente criterios para establecer la necesidad de valoración en la decisión del caso. Ciertamente, la decisión de no valorar la prueba documental descrita, a pesar de encontrarse incorporada materialmente al expediente, respondió básica y llanamente a que no estaba relacionada con el tema de decisión del procedimiento, es decir, no se trataba de prueba pertinente “.

En esta misma línea dijo: “...[l]a prueba documental en comento consistía en copias certificadas de resoluciones de la Dirección del Instituto Geográfico y de Catastro, planos topográficos, testimonios de compraventa de inmuebles, formularios de la dirección de catastro y fichas de campo, que se colige fácilmente no se vinculan en nada con el tema de decisión en sede administrativa, que consistía -se insiste- en una petición de dadas por parte de los denunciados en un lugar y fecha específicos ”.

De igual modo, la autoridad demandada manifestó: “ [e]n cuanto al alegato de omisión de prueba de valor decisivo por haberse denegado la petición de requerir al jefe del Departamento de Administración y servicios de personal del Centro Nacional de Registros la remisión del libro de control utilizado para verificar las salidas en horas laborales de los meses de junio a diciembre de dos mil seis, puede afirmarse con propiedad que dicho alegato es totalmente infundado, por los siguientes motivos: primero, porque las conductas atribuidas a los denunciados habrían sucedido -según lo afirmado por el denunciante- específicamente los días cuatro y seis de diciembre de dos mil seis, y no a lo largo de los meses indicados; y segundo, por cuanto el jefe del mencionado departamento había presentado el 18 de marzo de 2009 -antes de solicitarse la remisión del libro de control- certificaciones del libro de registro colocado en la entrada de la oficina respectiva para controlar las salidas de los empleados durante las horas

laborales, a cargo del vigilante de turno, precisamente a los días correspondientes antes señalados “.

Finalmente sostuvo que: “... [d] ebe precisarse que se incorporó al expediente la fuente de prueba idónea para establecer la permanencia o salida de los denunciados de las instalaciones de la oficina registral en que laboran; la cual no se desvirtúa con la afirmación especulativa de la parte demandante acerca de la parcialidad del informe brindado por el jefe de del Departamento de Administración y Servicios del Centro Nacional de Registros ... ”.

Expuestos que han sido los argumentos de ambas partes, corresponde a éste Tribunal hacer las siguientes consideraciones.

1.3 Esta Sala en reiteradas decisiones ha manifestado que, el acto administrativo está configurado por una serie de elementos -objetivos, subjetivos y formales- los cuales deben concurrir en debida forma para que se constituya válido. La doctrina establece que basta la concurrencia de vicios en uno de los elementos para que el acto como tal, se torne ilegal.

De este modo, debemos señalar que, uno de los aspectos que constituye el elemento objetivo del acto es su motivación. La motivación del acto administrativo exige que la Administración Pública, plasme en sus resoluciones las razones fácticas y jurídicas que le determinaron a adoptar su decisión. La *Ratio decidendi* de la motivación, permite ejercer un control de legalidad, constatando si estas razones están fundadas en derecho y si se ajustan a los fines que persigue la normativa aplicable.

Asimismo, la motivación tiene como principales finalidades, desde el punto de vista interno, el asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración Pública; desde el terreno externo, constituye una garantía para el administrado a quien le permite conocer las razones o motivos por los cuales se le sanciona, posibilitando el adecuado ejercicio de los medios de impugnación. Con ello, la motivación también incide en el control jurisdiccional, en tanto posibilita el análisis del criterio de decisión que indujo a la autoridad pública a resolver en determinado sentido.

Cabe agregar que la falta de motivación puede atender a razones de distinto tipo, en primer lugar, que la misma **falte**, es decir, que no se consignen expresamente las razones jurídicos y fácticos sobre los que basa el proveído. Asimismo, que la exposición judicial exista, pero que sea **contradictoria** sobre *algún tipo* de solicitud de las partes. En otros términos: que se extrañen la *coherencia*, la *consistencia* o *unidad* en la exposición de la autoridad.

De igual forma, que los argumentos sean **insuficientes o aparentes**, comprendiéndose incluidos en este vicio dos aspectos: uno, que la administración no consigne de forma *completa, íntegra* o con la *entereza* suficiente sus argumentos en que se basa el proveído; dos, que en la exposición se utilicen: formularios, afirmaciones o frases rutinarias, o se consigne solamente el simple relato de los hechos o cualquier otra forma de reemplazarla por relatos insustanciales.

En conclusión, si el fundamento del acto que se impugna y la finalidad perseguida por el mismo han sido omitidas en el contenido del mismo, dicha falta será suficiente para declarar la ilegalidad del mismo, al no expresar los hechos en que se basa la Administración Pública para aplicar la norma, siempre necesarios para llegar a tomar una determinada decisión.

1.4 En el presente caso, para verificar la fundamentación de la decisión adoptada por la Administración Pública, se hace necesario examinar la resolución impugnada, a efectos de identificar su estructura y contenido, y si la misma cumple con el deber de motivación; así, la autoridad administrativa divide sus “fundamentos jurídicos” que sustentan su resolución en cuatro apartados, cada uno de los cuales será analizado seguidamente.

a) En el contenido del romano I se identifica el supuesto fáctico y la pretensión concreta formulada por la parte actora, haciendo referencia a su fundamento; además, se consignó el contenido de la prueba testimonial concerniente a las deposiciones de los señores [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], y la prueba documental consistente en un informe del jefe del Departamento de Administración y Servicios de Personal del Centro Nacional de Registros, donde se detalla la hora de ingreso y salida del personal, además reportes certificados de las marcaciones realizadas por los denunciados los días cuatro y seis de diciembre de dos mil seis.

En este apartado, en primer lugar, se señalan los hechos y la pretensión, algo que no solo es dispensable en este tipo de proveídos, sino que no comportan - de forma alguna - la fundamentación de las resoluciones; en segundo lugar, la autoridad administrativa transcribe el contenido de las deposiciones de los testigos, lo cual es importante para satisfacer la característica de autonomía que debe predicarse de las resoluciones, en tanto que la misma al ser por escrito debe informar por sí misma (y sin auxilio de ningún otro documento) las razones por las que se adoptó determinada decisión.

Sin embargo, hay que indicar que la fundamentación no se agota con la cita completa de los actos de investigación y de prueba base del proveído, sino además, es necesario que la autoridad administrativa deba realizar el análisis de la prueba; ello implica su estudio utilizando las reglas de la sana crítica, lo cual comportará, al menos: (i) Valorar los actos de investigación y

de prueba relevantes, pertinentes y útiles, explicando porqué presentan esa condición y, en la medida de la necesidad del caso concreto, porqué no se estudian el resto u otros; (ii) Fijar la derivación realizada de cada uno; (iii) Establecer los datos relevantes que se extraen de la derivación; (iv) Integrar la información entre sí. De este modo, en caso de inobservarse alguno de estos parámetros, estaríamos ante un vicio de motivación, en cuanto a uno de los elementos del acto administrativo en este tipo de casos.

En este análisis, advertimos que el TEG, luego de indicar los medios de prueba que fueron examinados, formula un segundo romano denominado “hechos probados”, en cual indica la derivación que se obtiene de la prueba testimonial.

b) Por su parte, en el romano III de la resolución impugnada donde constan los fundamentos de derecho, la autoridad demandada determinó su competencia, asimismo delimitó la acción atribuida a los justiciables, y desglosó la conducta típica, desarrollando un concepto de “dádiva” -apoyado en doctrina-, el sujeto activo de la acción típica y su modalidad de comisión, diciendo entre otras cosas que: “...dádiva es la cosa que se da sin obligación, ya por generosidad pura, ya por recompensa o intento torcido de ganar algún animo ...”.

Además, respecto del sujeto activo y la modalidad de comisión sostuvo el TEG: “[l]a acción del autor de la corrupción puede consistir en prometer o dar directamente o a través de un intermediario, una dádiva o regalo material o intangible de cualquier naturaleza independientemente de si se cumple la oferta o materializa el regalo (...) [l]a conducta se puede llevar a cabo directamente o través de intermediario. En un entendimiento más acorde con las modalidades de corrupción actuales, quien actúa en calidad de intermediario es directa o personalmente el agente corruptor, y por lo tanto, un directo protagonista de la conducta”.

Luego el TEG, expuso las conclusiones que acompañan a la transcripción de la prueba examinada en el procedimiento y en síntesis a ello concluyó: “[d]eclara que no se ha establecido que los señores ■■■■, ■■■■ y ■■■■ (...) hayan transgredido la prohibición ética de solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, dádivas, regalos, pagos, honorarios, o cualquier otro tipo de regalías, por acciones relacionadas con la función del cargo público...”

Lo anterior es importante destacarlo, pues de la lectura de la resolución se coligen los argumentos fácticos y jurídicos que le dan el contenido a la decisión; es decir, la autoridad demandada argumentó de forma expresa, precisa, clara y con información extraída del caso concreto, las razones por las que emitió su fallo, y que tuvo como conclusión la inexistencia de la acusación realizada por el demandante.

Lo que ha ocurrido en el presente caso es que el TEG, consideró que los documentos propuestos por la parte actora como prueba, no eran pertinentes y útiles como para establecer la acción atribuida a los servidores públicos demandados, y ello ha generado -según el demandante- que el acto administrativo no esté debidamente motivado, o su motivación sea ilegítima, lo cual se traduce en la modalidad de motivación insuficiente,, ello al no haberse consignado de forma completa sus argumentos, por no valorar prueba de “valor decisivo”.

En esta línea, prueba -en sentido estricto- puede entenderse como aquel conjunto de razones o motivos, que sirven de fundamento para llevar la certeza sobre hechos que son investigados; es decir, en su acepción técnica hace referencia: “[a] la actividad desplegada en un procedimiento que tiene por finalidad llevar al ánimo de la autoridad decisoria la convicción de certeza sobre un hecho determinado ” [Garberí Llobregat, José y Buitrón Ramírez Guadalupe, El procedimiento administrativo sancionador, volumen I, cuarta edición ampliada y actualizada, pag. 279, 2001].

El concepto de prueba puede significar *lo que se quiere probar* (objeto), la *actividad* destinada a ello (actividad probatoria), el *procedimiento* fijado por la ley para introducir la prueba en el proceso: testimonio, informes (medio de prueba) el *dato* capaz de contribuir al descubrimiento de la verdad (elemento de prueba); y el *resultado conviccional* de su valoración.

Además, en el tema probatorio se debe tomar en consideración su *conducencia*, que se traduce en la idoneidad legal que tiene una prueba para demostrar determinado hecho; su *pertinencia*, implica que la prueba tenga una relación directa con el hecho investigado o el hecho que se pretende demostrar; y su *utilidad*, que hace referencia a que con la prueba analizada pueda establecerse un hecho materia de controversia que aún no se encuentra demostrada con otra prueba.

La parte actora alega que con los documentos relacionados en el folio cinco de la resolución impugnada letras a) a la h), que la Administración Pública decidió no valorar, se podía demostrar la acción atribuida a los justiciables; sin embargo, la autoridad demandada indicó: “[...] necesario señalar que la siguiente prueba documental, al no estar relacionada con el objeto del presente procedimiento, no será valorada: a) Copia certificada de la resolución de la Dirección del Instituto Geográfico y del Catastro (...) con su respectivo plano; b) Copia certificada de planos topográficos (...) c) Copias certificadas de diferentes testimonios de escrituras matrices de compraventa de terrenos y los comprobantes de pago de derechos de

registro (...) , d) Copias Certificadas de formularios de la Dirección de Catastro (...) e) Copia certificada de la resolución de la Dirección del Instituto Geográfico y del Catastro (...)J Fotografías (...) g) Observaciones del Catastro del departamento de la Paz (...) h) Copias simples de las fichas de campo...”.

Cabe destacar nuevamente, que la acción atribuida a los señores ■■■■, ■■■■ y ■■■■, es la de solicitar dinero para desarrollar en buen modo el ejercicio de su función pública, por ende, la prueba a valorar debe estar encaminada a la comprobación de esa conducta; sin embargo, el demandante propuso como prueba diversas certificaciones y fotografías que lo único que detallan es actividad comercial a la que se dedica la oficina del demandante, es decir, a la inscripción de inmuebles en el registro, pero no hacen referencia a la presunta petición de algún tipo de dádiva realizada por los justiciables que ponga en duda su actuar respecto de la función pública que realizan; en este sentido, ha sido correcta la postura del TEG al considerar que la prueba ofertada no está vinculada al hecho investigado, de ahí que fuere procedente rechazarla para su valoración.

Por otra parte, el demandante también afirma que al haberse denegado la incorporación como prueba del libro de control de salidas en horas laborales durante los meses de junio a diciembre de dos mil seis, que lleva a su cargo el jefe del Departamento de Administración y Servicios de Personal del Centro Nacional de Registros, no se pudo comprobar que los investigados no se encontraban en su oficina a la hora en que sucedieron las reuniones los días cuatro y seis de diciembre de dos mil seis, que con la incorporación de este libro, quedaría establecido que los reportes certificados de las marcaciones realizadas por los denunciados los días antes mencionados, han sido realizados con el objetivo de favorecer a los registradores.

Cabe aclarar que la denegación de esta prueba se realizó mediante interlocutoria de las ocho horas y treinta minutos del veintiuno de abril de dos mil nueve (fs. 275 del expediente administrativo), configurándose éste un acto de trámite que no pone fin al proceso o que determina la imposibilidad de su continuación, tal y como se detalló en el auto de admisión de las quince horas y seis minutos del veintinueve de junio de dos mil once (fs. 15 del expediente judicial), por lo que en principio, tal afirmación no debería ser objeto de pronunciamiento en la presente sentencia.

Sin embargo, también es necesario indicar que un rechazo de prueba de forma indebida o arbitraria por la Administración Pública, puede tener vinculación con el acto administrativo definitivo; por lo tanto, en aras de no convalidar posibles errores procesales que afecten la

pretensión de la parte actora, o en su defecto, el derecho de defensa de los administrados, esta Sala considera necesario determinar si con tal exclusión de prueba, el acto administrativo emitido por el TEG es ilegal.

De este modo, en auto de las ocho horas y treinta minutos del veintiocho de abril de dos mil nueve (fs. 275 del expediente administrativo) el TEG, para justificar el rechazo de la prueba ofrecida por el demandante, expresó: “[p]or resolución de las 15 horas con 2 minutos del tres de marzo de este año, este Tribunal solicitó como prueba complementaria, al jefe del departamento de Administración y Servicios de Personal del Centro Nacional de Registros, un informe detallado en el cual se estableciera cual era el mecanismo de control que se utiliza para verificar las salidas en horas laborales de los empleados de la Oficina de Mantenimiento Catastral ”.

“Mediante escrito registrado el 18 de marzo de este año, el licenciado [REDACTED], jefe del Departamento de Administración y Servicios de Personal, informó que el mecanismo de control utilizado para verificar las horas de entrada y de salida de los empleados de la institución, es a través de los relojes marcadores enlazados a un sistema informático. Además, el mecanismo de control realizado para la salida de los empleados durante las horas laborales en Zacatecoluca, es un registro escrito que se encuentra en la entrada de las oficinas, que lo lleva el vigilante de turno y es responsabilidad del Jefe Administrativo. Adjuntó reportes certificados de las marcaciones realizadas por los servidores públicos denunciados los días 4 y 6 de diciembre de 2006, y copia certificada del registro escrito por el vigilante en turno los días antes mencionados ”.

Por lo que, la autoridad demandada al haber obtenido la documentación detallada en el párrafo anterior, concluyó: “ [e]n virtud de lo anterior, resulta improcedente solicitar el libro de control de salidas en la horas laborales durante los meses de junio de diciembre de 2006 ”. Es decir, la Administración Pública consideró que en el procedimiento se agregó la prueba suficiente como para establecer que los justiciables sí se encontraban en su lugar de trabajo, a la hora y los días en los cuales el demandante afirma se reunieron para solicitarle los cinco mil dólares; y así lo plasmó en su resolución al indicar: “...[e]l señor [REDACTED] presentó durante el período probatorio copia certificada del control de marcaciones de la oficina de mantenimiento catastral de La Paz, con la cual comprobó que ingresó a su lugar de trabajo a las 7 horas con 22 minutos del 4 de diciembre de 2006. Se retiró desde las 12 horas con ocho minutos, hasta las 12 horas con 56 minutos, y su hora de salida fue a las 17 horas con 1 minuto. El día 6 de diciembre, ingresó a las

7 horas con 17 minutos; se retiró a las 12 horas con 9 minutos y volvió a las 12 horas con 50 minutos. Su hora de salida fue a las 18 horas con 42 minutos ”.

Por su parte, con relación a [REDACTED] se determinó: “... [p]resentó copia certificada del control de marcaciones de la oficina de mantenimiento catastral de La Paz, con la cual se estableció que el 4 de diciembre de 2006 ingresó a su lugar de trabajo a las 7 horas con 22 minutos. Se retiró desde las 12 horas con 6 minutos, hasta las 12 horas con 53 minutos, y su hora de salida fue a las 17 horas con 22 minutos. El día 6 de diciembre de 2006 ingresó a las 6 horas con 7 minutos. Se retiró a las 12 horas con 10 minutos y volvió a las 12 horas con 57 minutos. Su hora de salida fue a las 18 horas con 44 minutos ”.

Finalmente, con relación a [REDACTED] se estableció: “... [p]resentó copia certificada del control de marcaciones de la oficina de mantenimiento catastral de La Paz, con la cual se comprobó que ingresó a laborar a las 7 horas con 9 minutos, el día 4 de diciembre de 2006. Se retiró desde las 12 horas con 3 minutos hasta las 12 horas con 47 minutos, y su hora de salida fue a las 18 horas con 12 minutos. El día 6 de diciembre de 2006, ingresó a su trabajo a las 7 horas con 11 minutos. Se retiró a las 12 horas con 13 minutos y volvió a las 12 horas con 51 minutos. Su hora de salida fue a las 17 horas con 43 minutos ”.

Aunado a estas certificaciones, el TEG también relacionó que: “(...) [S]e verificó en la copia certificada del registro escrito por el vigilante de la oficina del CNR de Zacatecoluca, que no existe constancia que los señores [REDACTED], [REDACTED], y [REDACTED], hayan salido de las instalaciones del registro los días 4 y 6 de diciembre de 2006 (...) ”.

Lo importante a destacar en este punto, es que la Administración Pública tuvo por acreditados los horarios de entrada y salidas de los tres servidores públicos acusados en el presente caso, específicamente los días en los que el demandante afirmó se reunieron y le solicitaron el dinero (cuatro y seis de diciembre de dos mil seis); y es que, además de las certificaciones del control de marcaciones de la oficina de mantenimiento catastral, donde se constató que los investigados permanecieron en su lugar de trabajo a la hora de las presuntas reuniones (once la mañana), también se consideró el registro escrito del vigilante del CNR, mediante el cual se estableció que los investigados no salieron de las instalaciones de su lugar de trabajo en dicho horario; de este modo, estas pruebas fueron las que la autoridad demandada dispuso como útiles para establecer que los registradores se encontraban laborando, al momento

en el que presuntamente se desarrollaron las solicitudes de dinero requeridas por los investigados al señor [REDACTED].

En ese sentido, afirmar que las certificaciones presentadas y el informe de vigilancia fueron realizados con el objetivo de favorecer a los denunciados, únicamente se traduce en una apreciación subjetiva de situaciones que según el demandante podían haberse comprobado con el libro que lleva a su cargo el jefe del Departamento de Administración y Servicios de Personal del Centro Nacional de Registros, donde se detalla el control de salidas en horas laborales durante los meses de junio a diciembre de dos mil seis; sin embargo, con la presentación de otros documentos se prevé que los días y horas en los que presuntamente se llevaron a cabo las reuniones, los señores [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], se encontraban en su jornada ordinaria de trabajo.

En conclusión a ello, es factible colegir que la denegación de esta prueba, no incide en la resolución emitida por el TEG, mediante el cual no se estableció responsabilidad de los señores [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], en los hechos atribuidos.

Consecuentemente el acto administrativo está suficientemente motivado, y por lo tanto, no existe la violación alegada por el demandante.

2. Violación a las reglas de la sana crítica

2.1 El demandante en este punto dijo: "...[e]l Tribunal de Ética respecto a la declaración del testigo [REDACTED], argumenta que es débil en credibilidad porque incurrió en contradicciones en hechos y aspectos esenciales en su deposición, pues afirmó que el señor [REDACTED], el señor [REDACTED] y [REDACTED] solicitaron dinero y posteriormente aseguró que don [REDACTED] le expresó verbalmente, es decir, que el señor [REDACTED] fue quién expresó verbalmente la solicitud del dinero, por lo que no se establece quien solicitó el dinero en las reuniones del 4 y 6 de diciembre de 2006".

Sin embargo que: *"[s]i el Tribunal hubiera valorado tales testimonios (sic) a la luz de la sana crítica, a la luz de la fundamentación de las sentencias, se coligen aspectos básicos como:*

- 1. Que efectivamente los denunciados estuvieron en dichas reuniones y que presenciaron todo lo ocurrido en ellas;*
- 2. Que hubo una solicitud de dinero exteriorizada por todos los presentes. De ello por lógica elemental se deduce que la acción del autor o autores de la corrupción puede consistir en prometer o dar directamente a través de un intermediario (...) [d]icha conducta de lo que se colige de conformidad a la sana crítica, de conformidad a la motivación de las sentencias, que si bien no fue llevada directamente fue a través de un intermediario..."*

2.2 Respecto a este punto la autoridad demandada sostuvo: "... [e]l Tribunal de Ética Gubernamental para apreciar con acierto la deposición en referencia, primero realizó la interpretación (*¿Qué es lo que el testigo dijo?*) y luego la valoración de la misma (asignándole un valor concreto en la producción de certeza). Ambas actividades intelectuales se plasmaron en el texto de la resolución dictada el veinticinco de noviembre, tal como se reseñó luego en la resolución del catorce de diciembre, ambas de fecha dos mil nueve; advirtiéndose contradicciones que en el testimonio del citado testigo, que impidieron establecer sin lugar a dudas la responsabilidad de los denunciados en la conducta antiética que se les imputaba ”.

Al respecto esta Sala hace las siguientes consideraciones.

2.3 En materia administrativa sancionadora, en relación a los medios de prueba, éstos no presentan un "peso" o "valor" predeterminado, sino más bien deben de valorarse en *su conjunto con base en las reglas de la sana crítica*, sistema de apreciación probatoria que deviene de la aplicación de las reglas del pensamiento humano.

Dichas reglas se traducen en un silogismo que consiste en analizar las consecuencias después de evaluar la prueba, por lo que ese sistema valorativo está conformado por tres tipos de reglas: la lógica, la experiencia y la psicología.

La lógica se ocupa de examinar los diversos procedimientos teóricos y experimentales que se utilizan del conocimiento científico y de analizar la estructura de la ciencia misma, es decir, estudia los procesos del pensamiento, para descubrir los elementos racionales que los constituyen y las funciones que los enlazan, por lo que está compuesta de diversos principios.

La lógica se utiliza para guiar el razonamiento, dotándolo de una adecuada estructuración y alcanzar una conclusión correcta en relación a las premisas sobre las que se apoya.

La experiencia o máximas de experiencia, desde *Friedrich Stein* han sido definidas como aquellos: "[j]uicios hipotéticos de contenido general, desligados de los hechos concretos que se juzgan en el proceso, procedentes de la experiencia, pero independientes de los casos particulares de cuya observación se han inducido y que, por encima de esos casos, pretenden tener validez para otros nuevos " [STEIN, Friedrich. El Conocimiento Privado del Juez. Bogotá (Colombia) Editorial temis, 1999, p. 27].

Ahora, especial atención requiere el análisis psicológico respecto al control de credibilidad objetiva en relación al examen del *contenido de las deposiciones*. Esta técnica implica el análisis del relato por medio de la siguiente triade de circunstancias. En primer lugar,

la ausencia de incredibilidad subjetiva, es decir, el examen de la conducta o actitud del testigo en relación a los hechos, ello se realiza, tomando en consideración: i) La inexistencia de móviles espurios, es decir, si existe un ánimo de resentimiento (lo que conllevaría a la denuncia como producto de una venganza) o de fabulación (fantasías, creaciones imaginativas); ii) La apreciación de condiciones personales, aquí se deberá considerar la edad del testigo (minoría de edad), la existencia o no de enfermedades (alcoholismo, trastornos de personalidad o mentales).

En segundo lugar, la verosimilitud: analizar el contenido de la versión de los hechos: 1) Si es lógica (no contrariarse entre sí, ser precisa, consistente), 2) si se cuenta con corroboraciones periféricas objetivas (declaraciones de otros, pericias, etc.).

En tercer lugar, se debe considerar la persistencia acusatoria, esto es, si la declaración carece de ambigüedades y o contradicciones, ello se colige a través de la persistencia de la incriminación (prolongada en el tiempo), concreta (narración precisa, sin ambigüedades) y coherente (única, con ausencia de contradicción en sus diversas versiones).

2.4 En el presente caso, la parte actora señaló que los señores ■■■■, ■■■■ y ■■■■, infringieron la prohibición ética descrita en el art. 6 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, el cual prescribe: “... [s]on prohibiciones éticas para las personas sujetas a esta Ley: a) Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones ”.

El demandante alegó que con la prueba testimonial concerniente a la declaración del señor ■■■■, se podía establecer la acción atribuida a los investigados, y no obstante ello, la Administración Pública no lo hizo.

Al respecto, el señor ■■■■ expresó: que trabaja desde hace seis años con el señor ■■■■ en la oficina que se dedica a la compraventa de terrenos; que el cuatro de diciembre de dos mil seis, como a eso de los once de la mañana, llegaron a dicha oficina el señor ■■■■ junto con los señores ■■■■ y ■■■■, solicitando hablar con el señor ■■■■, con el objetivo de registrar las escrituras en las que tenía interés dicho señor. Que en esa reunión el señor ■■■■ expresó que para registrar las escrituras necesitaban la cantidad de cinco mil dólares de los Estados Unidos de América, informándole al señor ■■■■ que pactarían una segunda reunión para el día seis de diciembre de dos mil seis. Que la segunda reunión se llevó a cabo el seis de diciembre, aproximadamente a la misma hora de la primera, que a ésta compareció además el señor ■■■■, pero ya no se platicó mucho, solo se le preguntó al señor ■■■■ si entregaría el dinero solicitado. Que en la primera reunión

el dinero lo solicitaron el señor ■, el señor ■ y don ■, pero la entrega nunca se hizo porque el señor ■ es abogado y notario, les expresó que esa actividad es contraria a la ley.

Finalmente el testigo dijo: que son alrededor de doscientas escrituras presentadas al registro, pero que todas ellas han sido rechazadas. Que conoce a los señores ■ ■, ■ y ■, porque lo había visto antes en la oficina de catastro, pero que don ■ (quien es un empleado administrativo, sin incidencia en el registro de proyectos) fue el que solicitó verbalmente el monto de los cinco mil dólares para la inscripción de las escrituras.

De la deposición de este testigo se colige que: a) el señor ■■■■, tiene una oficina dedicada al registro de propiedades en el departamento de Zacatecoluca; b) que los días cuatro y seis de diciembre -en ambos casos-aproximadamente a las once de la mañana, se llevaron a cabo dos reuniones, que a la primera comparcieron ■, ■ y ■, y la segunda también el señor ■; c) que estos señores laboran en el área de catastro del Centro Nacional de Registros de Zacatecoluca; d) que el objetivo de las reuniones era solicitar al señor ■, la cantidad de cinco mil dólares de los Estados Unidos de América, para el registro de las escrituras; e) que en un principio, el dinero lo solicitó verbalmente el señor ■, pero después afirmó que el dinero lo requirieron tres sujetos, haciendo referencia a ■, ■ y ■; f) que en la segunda reunión, solo se le indicó al señor ■ si entregaría el dinero; g) que el dinero nunca se entregó porque el señor ■ es abogado y notario, y les indicó que esa acción era contraria a la ley.

Las anteriores conclusiones permiten apreciar que en la versión rendida por el testigo, inicialmente manifestó la existencia de la solicitud de dinero por los servidores públicos, en fechas específicas; sin embargo, se observa cierta contradicción en su testimonio al indicar en un principio que la persona que ejecutó la acción de requerir los cinco mil dólares fue ■, quien es un trabajador administrativo que no tiene incidencia en el registro de documentos (como una especie de intermediario), y luego manifestó que fueron los tres señores quienes solicitaron el dinero (■, ■ y ■); es decir, al realizar un examen objetivo del testimonio, se perfila una contradicción que disminuye su credibilidad, y así lo indica el TEG al concluir: “... [s]e advierten contradicciones en la declaración del señor ■■■■, pues afirmó que (...) los señores ■, ■■■■ y ■■■■ solicitaron el dinero y posteriormente aseguró que don ■ lo expresó verbalmente, es decir que el señor ■ fue quien expresó verbalmente la solicitud del dinero, y reconfirmó este hecho en la pregunta a quien solicitó el dinero”.

En consecuencia, concluyó: “[n]o se puede determinar con claridad con esta declaración de testigo quien solicitó el dinero en las reuniones del 4 y 6 de diciembre de 2006. Es decir, la

declaración del señor [REDACTED] es débil en credibilidad, porque incurrió en contradicciones en hechos y aspectos esenciales de su deposición”.

De este modo, al margen de la disminución de la credibilidad de este testigo, se hace necesario hacer referencia a los otros dos testimonios que se relacionan en el procedimiento, e identificar si éstos brindan un aporte esencial que complementen la versión del señor [REDACTED]; así, la testigo [REDACTED], entre otras cosas expuso: que trabaja para el señor [REDACTED], y se encarga de tramitar los registros de las escrituras en San Salvador, Chalatenango y Zacatecoluca, que en el registro de Zacatecoluca en dos ocasiones le rechazaron la compra de ubicaciones catastrales; además que en una ocasión quiso inscribir un documento y le dijeron que no lo podían recibir porque era ante los oficios del notario [REDACTED]; y que no sabe nada en cuanto a las reuniones de los días cuatro y seis de diciembre de dos mil seis.

Por su parte, la testigo [REDACTED] manifestó: que trabaja para el señor [REDACTED], la cual se dedica a la inscripción de compra venta de inmuebles, en el área de San Salvador, Aguilares, Cabañas y Zacatecoluca, que en varias ocasiones cuando presentó documentación para inscripción de segregaciones simples en el área de catastro, siempre le respondían verbalmente que se trataban de lotificaciones y le rechazaron el trámite, pero que en realidad se trataban de segregaciones simples; y que no tuvo conocimiento de las reuniones que se llevaron a cabo los días cuatro y seis de diciembre de dos mil seis, en la oficina jurídica del señor [REDACTED].

Al confrontar estos testimonios, ambas son explícitas en manifestar que desconocen las reuniones en donde presuntamente le solicitaron los cinco mil dólares al señor [REDACTED]; es decir, lo único que indican es el rubro a que se dedica, y algunas ocasiones en las cuales se les ha denegado el registro de documentos, pero no aportan otro dato que vincule a los investigados en la conducta antiética de solicitar dádivas para el buen cumplimiento del ejercicio de su función pública.

Vale decir, que al realizar un proceso mental razonado coherente con las reglas del criterio humano, la versión del testigo [REDACTED] además de perder credibilidad por presentar contradicciones, tampoco puede ser corroborada con otro elemento objetivo periférico que pueda establecerse con las entrevistas de las testigos [REDACTED] y [REDACTED].

En suma, no se tiene por acreditado el relato del señor [REDACTED], y por lo tanto, con estos medios de prueba, no puede establecerse la acción atribuida a los investigados [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED]. En consecuencia, el argumento expuesto por el impetrante en este punto, no tiene el

fundamento jurídico suficiente como para declarar ilegales los actos administrativos objeto de análisis.

POR TANTO, en atención a las consideraciones realizadas y con fundamentos en las disposiciones citadas, artículo 31, 32, 33 y 53 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a nombre de la República, esta Sala **FALLA**:

A. Declarar que no existen vicios de ilegalidad alegados por el demandante, en los siguientes actos administrativos:

i) resolución de las catorce horas con treinta minutos del veinticinco de noviembre de dos mil nueve, emitida por el Tribunal de Ética Gubernamental, mediante el cual resolvió poner fin al procedimiento administrativo sancionador iniciado por denuncia del señor [REDACTED], contra los servidores públicos [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], por considerar que no se estableció que los referidos señores hubieran infringido la prohibición ética prescrita en el art. 6 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, consistente en: solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones; y, ii) resolución de las nueve horas del catorce de diciembre de dos mil nueve, emitida por el Tribunal de Ética Gubernamental, en la cual se declaró sin lugar el recurso de revisión interpuesto contra el acto descrito en la letra anterior.

B. Condenar en costas a la parte actora conforme al derecho común.

C. En el acto de notificación, entréguese certificación de esta sentencia a las partes y a la representación fiscal.

D. Devolver el expediente administrativo a su lugar de origen.

Notifíquese.-

DAFNE S. ----- DUEÑAS----- P. VELASQUEZ C.-----S. L. RIV. MARQUEZ-----
PRONUNCIADO POR LAS SEÑORAS MAGISTRADAS Y EL SEÑOR MAGISTRADO QUE
LO SUSCRIBEN.-----M. A.V.----- SRIA----- RUBRICADAS.

NOTA: La Unidad de Asesoría Jurídica del Tribunal de Ética Gubernamental
ACLARA: que la presente es una copia de su original, a la cual le fueron eliminados ciertos elementos para la conversión en versión pública de conformidad con los artículos 30 y 6 letra a) de la Ley de Acceso a la Información Pública.

