

97-2014

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:** San Salvador, a las doce horas y veinte minutos del veinticuatro de julio de dos mil diecinueve.

El presente proceso contencioso administrativo ha sido promovido por el señor [REDACTED], por medio de su apoderado general judicial, licenciado [REDACTED], contra los miembros del Tribunal de Ética Gubernamental -TEG en adelante-, por la supuesta ilegalidad de los siguientes actos:

a) Resolución de las quince horas diez minutos del once de diciembre de dos mil trece, emitida por el TEG, mediante el cual resolvió sancionar al señor [REDACTED] con una multa correspondiente a ocho salarios mínimos, equivalentes a un mil setecientos noventa y dos dólares con ochenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$ 1,792.80), al atribuirle la prohibición ética descrita en el artículo 6 letra f) de la Ley de Ética Gubernamental -LEG en lo sucesivo- consistente en: *exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales.*

b) Resolución de las quince ocho horas treinta minutos del veinte de diciembre de dos mil trece, emitida por el TEG, en la que resolvió desestimar el recurso de reconsideración interpuesto, respecto de la resolución antes citada.

Han intervenido en el presente proceso: la parte actora, por medio de su apoderado [REDACTED]; el TEG como autoridad demandada, por medio de su apoderada general judicial [REDACTED]; y, la licenciada [REDACTED], como agente auxiliar delegada por el Fiscal General de la República.

***Leídos los autos y considerando:***

I. Manifiesta el demandante, que es miembro activo de la fuerza armada con rango de coronel, jefe del destacamento militar tres del departamento de la Unión. Indica que en el año dos mil trece el TEG inició investigación de oficio en su contra a raíz de la emisión de una noticia periodística, en la que se publicó que en su calidad de superior en rango, ordenó presuntamente a varios soldados para que en su jornada ordinaria de labores, procedieran a quitar grafitis y pintar una vivienda propiedad de su madre; que esta acción la autoridad demandada la adecuó al incumplimiento de la prohibición ética consistente en: *exigir o solicitar a los subordinados que*

*empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales, sancionándolo con una multa por ocho salarios mínimos, equivalente un mil setecientos noventa y dos dólares con ochenta centavos de dólares de los Estados Unidos de América (\$1,792.80). De esta decisión, interpuso recurso de reconsideración, sin embargo, que la Administración pública declaró sin lugar el mismo.*

Advierte el actor, que ambas resoluciones han sido dictadas conculcando la competencia material, el principio de prohibición a la doble persecución, el debido proceso, en su manifestación del derecho de defensa; además, que se han transgredido las reglas de la sana crítica, y la motivación de la proporcionalidad de la sanción impuesta. Por lo tanto, advierte que, de conformidad a los motivos de ilegalidad señalados, los actos administrativos deben ser declarados ilegales.

**II.** Por auto de las catorce horas y cuatro minutos del veintinueve de julio de dos mil catorce(fs.32-33), se admitió la demanda, se tuvo por parte al demandante ■■■■■, se requirió de la autoridad demandada el informe para establecer la existencia de los actos administrativos impugnados, conforme a lo prescrito en el artículo 20 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, emitida el catorce de noviembre de mil novecientos setenta y ocho, publicada en el Diario Oficial número doscientos treinta y seis, Tomo número doscientos sesenta y uno, de fecha diecinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho *-derogada-* en adelante LJCA, ordenamiento de aplicación al presente caso en virtud del artículo 124 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa vigente; así mismo, se solicitó la remisión de los expedientes administrativos relacionados al proceso; y, se declaró sin lugar la suspensión de los efectos de los actos administrativos impugnados.

La autoridad demandada por medio de su apoderada, rindió el informe (fs. 39) 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 quince horas diez minutos del dos de julio de dos mil quince (fs. 47), se requirió un nuevo informe a la autoridad demandada, de conformidad a lo prescrito en el artículo 24 de la LJCA, 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 (fs. 64-69) hizo alusión a cada uno de los agravios impetrados por el demandante; advirtiendo, en síntesis, que los actos administrativos han sido dictados de conformidad a la Constitución, y con estricto apego a la ley, de ahí que, no se perfilen los motivos de ilegalidad alegado por el actor.

En auto de las once horas cuarenta y cuatro minutos del dieciséis de diciembre de dos mil quince (fs. 74), se tuvo por parte demandada al TEG, por medio de su apoderada general judicial [REDACTED], se tuvo por rendido el informe justificativo, se dio intervención a la agente auxiliar delegada del Fiscal General de la República, licenciada [REDACTED], y se abrió a prueba el proceso.

En la etapa probatoria, la autoridad demandada ofreció como prueba las diligencias que se encuentran agregadas en el expediente administrativo.

Por su parte, el actor, además de lo contenido en el expediente administrativo, ofreció para su valoración, la certificación del expediente disciplinario llevado a cabo en la jurisdicción militar.

Posteriormente, por auto de las once horas treinta y cuatro minutos del veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis (fs. 89-90), se corrieron los traslados que ordena el artículo 28 de la LJCA, con los siguientes resultados:

- a) La parte actora no efectuó sus alegatos finales.
- b) El TEG ratificó lo expuesto en el informe justificativo (103-106).
- c) La representación fiscal -en síntesis- en su intervención hizo referencia a lo siguiente (fs. 98-101): «...esta representación fiscal es de la opinión que la autoridad demandada El Tribunal de Ética Gubernamental basó sus actuaciones conforme a las facultades previamente conferidas por la ley».

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

**IV.** La pretensión del demandante se fundamenta exclusivamente en controvertir el contenido de *dos* actos administrativos, ambos emitidos por el TEG. El *primero* mediante el cual ordenó imponer la multa correspondiente a ocho salarios mínimos, equivalentes a un mil setecientos noventa y dos dólares con ochenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$1,792.80); y el *segundo*, que declaró no ha lugar el recurso de reconsideración.

Para controvertir ambos actos, el actor identifica *cinco* motivos de ilegalidad: *(i)* incompetencia por razón de la materia, *(ii)* violación al principio de prohibición a la doble

persecución, (iii) al debido proceso, (iv) infracción a las reglas de la sana crítica, (v) falta de motivación respecto de la proporcionalidad de la sanción.

Ahora bien, de acuerdo al principio de *iura novit curia* (el juez conoce el derecho), esta Sala advierte un aspecto en particular en la demanda. El actor en sus argumentos alega que el TEG es incompetente por razón de la materia para resolver su situación jurídica; su idea principal se circunscribe en manifestar que la jurisdicción militar constituye una materia especial, que debe regirse conforme a lo establecido en el código de justicia militar; en este entendido, y en atención a la falta cometida, afirma el actor, previamente le fue impuesta la sanción de cuarenta y ochos de arresto militar. Por esta razón, indica que el TEG es incompetente para dictar una nueva resolución disciplinaria, respecto de una conducta que ya fue sancionada.

Esta Sala al analizar la demanda en cuanto a la falta de competencia, deduce que el actor lo que en realidad cuestiona, es que el TEG no tenía la potestad de imponer una nueva sanción por un mismo hecho ya enjuiciado, aspecto que se encuentra relacionado con la posible violación de la prohibición del doble juzgamiento, y no a la competencia. En este sentido, el Tribunal considera pertinente resolver la pretensión del impetrante en un solo apartado, referente al *ne bis in idem* [doble persecución].

Expuesto lo anterior, y sintetizando los agravios del demandante, esta Sala procederá al análisis de las pretensiones del actor, en el siguiente orden lógico: se verificará la supuesta conculcación al principio de prohibición a la doble persecución; para luego, desarrollar lo concerniente a la transgresión al debido proceso; a continuación, se examinará la posible violación a las reglas de la sana crítica; y, finalmente, lo referente a la motivación de la proporcionalidad de la sanción.

### **1. Violación al principio de prohibición a la doble persecución**

*1.1* El actor para hacer referencia a este motivo de ilegalidad, desarrolla algunas consideraciones doctrinarias y jurisprudenciales del doble juzgamiento; para luego indicar: «[e]n el presente caso existe una duplicidad de decisiones condenatorias con respecto a un **mismo hecho y en relación a una misma persona**, y me refiero específicamente a la sanción de cumplir cuarenta y ocho horas de arresto militar, **condena que refiere a la Libertad de movilización, de conformidad al artículo 164, 165 y 167 ordinal 12 del Código de Justicia Militar (...)** tal sanción fue hecha del conocimiento a la autoridad demanda (sic) por el Ministro de Defensa ██████████»

■ cuando rindió el informe que le fue requerido en la resolución de las trece horas cuarenta y del diecisiete de enero de dos mil trece».

Finaliza diciendo que: «...no pueden imponerse dos o más sanciones por un mismo hecho, siempre que se aprecie identidad de sujeto, de hecho y de fundamento. Dicho principio es coincidente al texto del artículo 11 inciso 1° parte final de la Constitución supra relacionado, el cual establece que ninguna persona puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa, disposición que busca evitar duplicidad de decisiones sobre el fondo de una controversia».

1.2 En cuanto a este punto de ilegalidad, la Administración pública hizo referencia a la triple identidad que debe concurrir para la configuración del *ne bis in ídem* [doble juzgamiento] sujeto, objeto y fundamento jurídico; para luego indicar: «...es imperioso distinguir que las sanciones impuestas en el ejercicio de la potestad disciplinaria, tiene por objeto la tutela del ejercicio adecuado del empleo público, la cual compete a cada una de las instituciones estatales, se trata de la facultad doméstica de corrección y saneamiento que el Estado -en calidad de empleador- ejerce con aquellas personas que fungen como servidores públicos en virtud de una relación de sujeción especial...»

En la misma línea continuó: «[t]al es el caso de la sanción de arresto militar impuesta al señor ■, por transgredir los artículos 164, 165, 167 ordinal 12° del Código de Justicia Militar, que es una ley especial que regula el juzgamiento de los delitos y faltas puramente militares en que incurran los integrantes de la fuerza armada, siendo el bien jurídico tutelado el cumplimiento estricto de las funciones encomendadas a la referida institución, como son la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio...».

Asimismo, manifestó que: « [l]a potestad sancionadora que el legislador le ha atribuido a la TEG, tiene como fundamento la protección del gobernado frente a cualquier acción u omisión que lesione su derecho a una buena Administración Pública, reconocido implícitamente en el art. 1 de la Constitución al calificar a la persona como el origen y el fin de la actividad estatal...».

Finalmente, concluyó: « [e]n razón de lo anterior, no existe identidad de causa o fundamento entre el procedimiento que se siguió en la sede militar y el tramitado por la autoridad demandada en el ejercicio de sus funciones y atribuciones; siendo la conducta cometida por el señor ■ susceptible de ser sancionada por dos cuerpos legales que protegen cada uno, bienes jurídicos distintos...».

1.3 Expuestos los argumentos de las partes se hacen las siguientes consideraciones:

A. Uno de los principios aplicables en el derecho administrativo sancionador, como límite en el ámbito del *ius puniendi* del Estado, es el relativo al *ne bis in idem* o prohibición de doble juzgamiento o de imposición de una sanción. Este mandato de optimización encuentra su contenido en el artículo 11 de la Constitución, el cual prescribe: «[n]inguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes; ni puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa”. Lo primordial de este principio, radica en la imposibilidad de una doble condena ante una misma situación. Pero, además, según lo ha desarrollado la jurisprudencia constitucional, también alcanza la prohibición de efectuar más de un juicio por la misma causa; es decir, evitar una doble persecución y juzgamiento por lo mismo.

Así, la Sala de lo Constitucional ha manifestado que: «...se distingue una vertiente sustantiva del referido principio que impide la imposición de doble condena por un mismo hecho y una vertiente procedimental que conjura la posibilidad de un doble procedimiento sucesivo o simultáneo; aspecto últimamente citado, que se relaciona con el verdadero sentido histórico de conjurar el doble riesgo al que puede verse sometido el ciudadano en su integridad o sus bienes» [Inc. 18-2008, de las doce horas con veinte minutos del día veintinueve de abril de dos mil trece].

De este modo, un aspecto esencial de la prohibición de doble juzgamiento, es impedir por un lado, que una persona sea condenada por un mismo hecho, y por otro, la imposibilidad de iniciar procedimientos simultáneos o sucesivos, que tengan como fundamento la misma causa, pues con ello, se expondría a la posibilidad de la doble imposición de una condena o sanción, lo cual implicaría una violación al *ne bis in idem*.

Asimismo, para que se configure la violación de la doble persecución debe concurrir la triple identidad de las categorías jurídicas contenidas en el referido principio, que en doctrina se denominan: *eadem res*, *eadem personam* e *eadem causa petendi*, lo que implica la identidad en cuanto a los *hechos*, *sujeto*, y *la causa petendi*, esta última hace referencia a la existencia de un mismo *interés jurídico*.

B. En el presente caso, el demandante alude que el TEG no tenía la facultad de imponerle la multa pecuniaria debido a que, previamente fue sancionado por el mismo hecho, a cuarenta y ocho horas de arresto militar, configurándose con ello, la violación al principio de prohibición de doble juzgamiento.

Al examinar lo acontecido en el *sub júdice*, la acción que ocasionó la sanción impuesta por el TEG, estriba en que el coronel ■ ordenó a sus subordinados, en jornada ordinaria de servicio, que realizaran labores de limpieza en una vivienda propiedad de su madre. Por su parte, en el procedimiento militar, se advierte (fs. 133 del expediente judicial) que la misma persona fue sancionada por poner en desprestigio la institución de la fuerza armada, al aparecer una fotografía publicada en un diario de mayor circulación, en el cual se observaba personal de la tropa del destacamento militar tres, pintando y limpiando una casa de su propiedad.

Al confrontar los *hechos* que tuvieron como fundamento ambas sanciones, se advierte que estos son los mismos, pues tanto en el ámbito disciplinario militar, como en el procedimiento administrativo seguido en el TEG, el hecho investigado, se encaminó a establecer la responsabilidad del actor, por haber ordenado a sus subalternos, realizar labores de limpieza en una vivienda particular. Asimismo, resulta notorio la identificación del sujeto sancionado en el presente caso: el coronel ■. Estableciéndose, sin lugar a ambages, una doble identidad en cuanto a los *hechos* y el *sujeto*.

En cuanto a la identidad de fundamento o *causa petendi* [causa de pedir]. En el presente caso, se perfila la actuación de la Administración pública, pero por medio de dos entes distintos, por un lado, la disciplina militar, y por otro, el TEG; ambos ejerciendo potestades sancionadoras, propias del *ius puniendi* del Estado.

Ahora bien, no basta con identificar la misma potestad sancionadora, sino que habrá además que verificar, que el fundamento, la causa, o el bien jurídico protegido por ambas administraciones mediante las sanciones, se encuentren vinculados, a modo tal que sean esencialmente lo mismo, y por ello exista la referida identidad hacia el funcionario.

Es precisamente en este ámbito sancionatorio que, en el *sub júdice*, tanto en el procedimiento llevado a cabo en el TEG y en el disciplinario militar, lo que se perfila es el marco de control de la actividad y conducta del servidor público, para procurar el buen funcionamiento al interior de la administración [*ad intra*]. En este sentido, esta Sala considera que concurre un núcleo esencial en ambas sanciones y por ello el bien jurídico es el mismo, pese a que el TEG los nomine de forma distinta; ya que con ambas sanciones se busca promover el deber de actuación íntegra y ética que el señor ■ debió demostrar en su calidad de militar y de funcionario. Por ello, bajo ningún sentido lógico puede deslindarse de su calidad de servidor público del Estado, por el sólo hecho de ser parte de un régimen disciplinario militar. Es decir, se advierte que ambas

sanciones tienen como fin ulterior, desincentivar una mala gestión del manejo de personal administrativo en la Administración pública, a fin de promover una proba administración.

En consecuencia, este Tribunal advierte, que se castigó al señor ■ por el mismo hecho, el cual ya había sido sancionado previamente por medio de un arresto militar; en otras palabras, el acto administrativo impugnado no sanciona ni una nueva acción u omisión del administrado; ni protege un bien jurídico distinto; sino que castiga nuevamente al mismo sujeto por el mismo hecho, buscando tutelar el mismo bien jurídico protegido. Es así, que la sanción administrativa dictada por el TEG absorbió el contenido factual de la emitida previamente en el régimen disciplinario militar, lo que de manera indudable lleva una doble sanción por los mismos hechos. De ahí que, se configure el motivo de ilegalidad impetrado por el demandante, respecto de la violación al principio de prohibición a la doble persecución.

Finalmente debe precisarse que, en principio, en el ordenamiento procesal administrativo salvadoreño la constatación de un solo motivo de ilegalidad en el acto administrativo deriva en la consecuente invalidez de éste último.

En reiteradas decisiones de esta Sala se ha establecido que dicha comprobación hace innecesario el examen de otras argumentaciones de ilegalidad, pues la declaratoria de invalidez no admite graduaciones, ni la consecuencia será distinta de comprobarse otro u otros vicios alegados. Aunque razones referidas a la naturaleza de las pretensiones planteadas aconsejan en ocasiones la revisión de adicionales fundamentos de la pretensión contenciosa, pues sólo de esa manera es posible satisfacer en su plenitud determinada pretensión, en el presente caso es posible la estimación de la pretensión sin que sea necesario un examen adicional de legalidad. De tal forma que, una vez comprobada la existencia de un vicio en el acto, la Sala considera inoficioso continuar el examen del resto de alegatos de ilegalidad planteados.

V. Determinada la Ilegalidad del acto administrativo impugnado, corresponde pronunciarse sobre la medida para el restablecimiento del derecho violado.

El artículo 32 inciso final de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establece: *«[c]uando en la sentencia se declare la ilegalidad total o parcial del acto impugnado, se dictarán, en su caso, las providencias pertinentes para el pleno restablecimiento del derecho violado».*

En el presente caso, en virtud que no se ordenó la suspensión del acto administrativo impugnado, la medida para reestablecer el derecho violado contemplará: a) que de conformidad



al artículo 34 de la LJCA, en el plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente sentencia, la Administración pública, realice las gestiones administrativas necesarias, para proceder a la devolución del dinero erogado por el demandante en concepto de multa administrativa; y, b) la cancelación de cualquier antecedente sancionatorio del registro público de personas sancionadas, a causa de los actos administrativos declarados ilegales en la presente resolución.

**VI. POR TANTO**, con base en las razones expuestas y artículos 31, 32, 33, y 34 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, emitida el catorce de noviembre de mil novecientos setenta y ocho, publicada en el Diario Oficial número doscientos treinta y seis, Tomo número doscientos sesenta y uno, de fecha diecinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, ordenamiento de aplicación al presente caso en virtud del artículo 124 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa vigente, a nombre de la República, esta Sala **FALLA**:

**A.** Declarar ilegales los siguientes actos administrativos:

i) Resolución de las quince horas diez minutos del once de diciembre de dos mil trece, emitida por el TEG, mediante el cual resolvió sancionar al señor ■ con una multa correspondiente a ocho salarios mínimos, equivalentes a un mil setecientos noventa y dos dólares con ochenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$ 1,792.80), al atribuirle la prohibición ética descrita en el artículo 6 letra f) de la Ley de Ética Gubernamental, consistente en: *exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales.*

ii) Resolución de las quince ocho horas treinta minutos del veinte de diciembre de dos mil trece, emitida por el TEG, en la que resolvió desestimar el recurso de reconsideración interpuesto, respecto de la resolución antes citada.

**B.** Como medida para restablecer el derecho vulnerado, se ordena: quede conformidad al artículo 34 de la LJCA, en el plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente sentencia, la Administración pública realice las gestiones administrativas necesarias, para proceder a la devolución del dinero erogado por el demandante en concepto de multa administrativa; y, b) la cancelación de cualquier antecedente sancionatorio del registro público de personas sancionadas, a causa de los actos administrativos declarados ilegales en la presente resolución.

C. Devolver el expediente administrativo a su lugar de origen

D. Condenar en costas a la autoridad demandada conforme al derecho común.

E. En el acto de notificación, entregar una certificación de esta sentencia a la autoridad demandada y a la representación fiscal.

**Notifíquese. -**

P. VELASQUEZ C.----- ALEX MARROQUÍN----- R.C.C.E. ----- JUAN M. BOLAÑOS S. ---  
--- PRONUNCIADO POR LA SEÑORA MAGISTRADA Y LOS SEÑORES MAGISTRADOS  
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.



The image shows a handwritten signature in blue ink, which appears to be 'García', written over a circular official stamp. The stamp is blue and contains the text 'TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL' at the top, 'EL SALVADOR EN LA AMÉRICA CENTRAL' around the inner border, and 'UNIDAD DE ASESORÍA JURÍDICA' and 'EL SALVADOR, C.A.' at the bottom. The center of the stamp features a coat of arms.