



Faint text centered below the stamp, possibly a title or reference number.

Main body of faint, illegible text, possibly a list or index, located in the upper middle section of the page.

Two horizontal lines of faint text, likely a separator or a specific entry in a list.



479-2016

4130

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, a las once horas cuarenta y nueve minutos del trece de agosto de dos mil veintiuno.

El presente proceso contencioso administrativo ha sido promovido por [REDACTED], por medio de su apoderado general judicial licenciado [REDACTED], contra el Tribunal de Ética Gubernamental – en adelante TEG–, por la emisión de los siguientes actos administrativos:

(i) Resolución de las quince horas diez minutos del siete de junio de dos mil dieciséis, por medio de la cual el TEG sancionó a la demandante con la imposición de una multa por la cantidad de doscientos cuarenta y dos dólares con cuarenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$242.40) al atribuirle el incumplimiento al deber ético descrito en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental –LEG en adelante– consistente en: *utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados.*

(ii) Resolución de las quince horas diez minutos del veintisiete de junio de dos mil dieciséis, por medio de la cual se desestimó el recurso de reconsideración, declarando firme la resolución antes descrita.

Han intervenido en el presente proceso: la parte actora en la forma mencionada; la autoridad demandada, el TEG, por medio de su apoderada especial licenciada [REDACTED], sustituida posteriormente por la licenciada [REDACTED], y, la licenciada [REDACTED], en calidad de agente auxiliar delegada por el Fiscal General de la República.

Leídos los autos y considerando:

I. Expresa la demandante, que su representada es oficial de la Policía Nacional Civil [PNC en adelante] con cargo de comisionada; que, por razón de jerarquía, la institución le confirió como prestación laboral el uso discrecional de un vehículo institucional placas P [REDACTED]. Que aproximadamente a las diez horas treinta minutos del *domingo* treinta y uno de agosto de dos mil catorce, el vehículo asignado a la demandante se vio involucrado en un accidente de tránsito, en el que resultó herido un niño; sin embargo, no se originó en su contra ninguna investigación penal hacia su representada, debido a que, al momento del percance, éste era conducido por la hija, quien también es empleada de la corporación policial.

Enfatiza, que dentro de la institución se permite el uso *discrecional* de los vehículos que son asignados a los oficiales, incluso cuando no se encuentran en el ejercicio de sus funciones, lo que implica la posibilidad de ser utilizados los fines de semana y sin que sea necesaria la



autorización para una misión oficial; ello de conformidad a lo dispuesto en el artículo 61 N° 1 del Reglamento General de Transito y Seguridad Vial [RGTSV en adelante]; que esta circunstancia no fue valorada por el TEG, razón por la cual, decidió de oficio iniciar investigación en su contra por la supuesta infracción al deber ético de utilizar el vehículo para fines personales –*en fin de semana*– y no en atención a los fines institucionales; procedimiento que finalizó con el acto administrativo sancionatorio de imposición de multa por la cantidad de doscientos cuarenta y dos dólares con cuarenta centavos de los Estados Unidos de América (\$242.40); manifestó que de esta decisión interpuso recurso de reconsideración; empero, fue declarado sin lugar por la autoridad demandada, quedando firme la sanción en sede administrativa.

De ahí que argumenta que ambos actos administrativos han sido dictados conculcando el debido proceso, derecho de defensa, contradicción e inmediación de la prueba, y las reglas de la sana crítica. Por estas razones, señala la demandante, que los actos administrativos son ilegales.

II. Por medio de auto de las doce horas veintidós minutos del veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, se admitió la demanda, se tuvo por parte demandante a la señora [REDACTED], se requirió de la autoridad demandada rendir el informe sobre la existencia de los actos administrativos impugnados regulado 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, en adelante LJCA, ordenamiento de aplicación al presente caso en virtud del artículo 124 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa vigente; y, se declaró sin lugar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos impugnados.

La autoridad demandada al rendir el informe (fs.17) confirmó la existencia de los actos y negó los hechos que se le atribuyen, indicando que estos son legales.

III. Por auto de las doce horas dieciocho minutos del veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, se tuvo por rendido el informe sobre la existencia de los actos impugnados; se tuvo por parte demandada al TEG, se requirió el informe justificativo al que hace referencia el artículo 24 de la LJCA y se ordenó notificar al Fiscal General de la República la existencia del presente proceso.

La Administración pública al rendir el segundo informe contravirtió cada uno de los motivos de ilegalidad impetrados por la actora (fs. 30-36).

IV. Por auto de las diez horas y cinco minutos del veintiocho de junio de dos mil diecisiete, se dio intervención a la licenciada [REDACTED], en su carácter de agente auxiliar delegada por el Fiscal General de la República; y, se abrió a prueba el proceso de



conformidad al artículo 26 de la LJCA. En esta etapa la autoridad demandada ofreció el expediente administrativo para su valoración.

Mediante auto de las ocho horas veintidós minutos del uno de noviembre de dos mil diecisiete, se corrieron los traslados a las partes intervinientes en el proceso para que presentaran los respectivos alegatos que ordena el artículo 28 de la LJCA, con los siguientes resultados:

a. La parte actora no presentó alegatos, pese a habersele notificado la providencia el diecinueve de enero de dos mil dieciocho (fs. 62).

b. La autoridad demandada replicó los argumentos manifestados en el informe justificativo (fs. 68 y 74).

c. La representación fiscal en síntesis manifestó: *«...que se cumplió con el procedimiento regulado en la Ley de Ética Gubernamental (...) así mismo, en relación al uso discrecional de los vehículos asignados a la Policía Nacional Civil al que hace relación la impetrante, sin bien es cierto es discrecional lo es en procura del cumplimiento de los fines institucionales para los cuales son destinados, lo cual a juicio del Tribunal de Ética Gubernamental, no logró probar la demandante...»* (fs. 63-66).

El proceso quedó es estado para pronunciar sentencia.

V. Previo a analizar el fondo de la pretensión efectuada por la parte actora, esta Sala hace las siguientes consideraciones:

1. Como punto de partida, afirma la parte actora, que la autoridad demandada no dio a conocer la integración subjetiva de los miembros que componen el TEG, lo que a su criterio se traduce en una violación a su *derecho a conocer la identidad del juzgador*; concretamente, manifiesta que esta circunstancia le impidió —por ejemplo— recusar al cuerpo colegiado en caso de ser procedente.

Asimismo, advierte que en el desarrollo del procedimiento, el TEG incorporó prueba testimonial de referencia fuera del plazo que establece la LEG; concretamente que: *«[e]l Tribunal demandando ordenó prueba para mejor proveer, consistente en la declaración de un testigo de referencia, cuando ya había finalizado el término probatorio, razón por la cual promovió el incidente respectivo en la audiencia de toma de declaración y así lo planteó en (sic) es decir que dicha etapa probatoria ya había precluido por lo tanto dentro del proceso hubieron dos términos de prueba, lo cual resulta inaudito e inconcebible...»*

Sobre estos puntos, y al examinar los respectivos planteamientos en la demanda, esta Sala advierte que la actora no señala la vulneración de algún derecho afectado y protegido por el ordenamiento jurídico administrativo, como consecuencia directa de las supuestas violaciones indicadas; no desarrolla el concreto daño o perjuicio que le produce en su esfera jurídica de derechos. Una de las características esenciales del agravio es que éste debe ser concreto, directo y trascendente, lo que significa que no bastará con que identifique una situación potencialmente



nociva para sus derechos o garantías procesales en la actividad reputada como defectuosa; sino que, para su admisibilidad, será necesario que exponga un perjuicio real y relevante que haya significado una verdadera desmejora en el uso de tales categorías.

En cuanto a “no conocer” la identidad de los miembros del TEG, el actor únicamente realiza una simple proyección abstracta de una “posible” vulneración a su derecho de recusar a miembros del Tribunal; sin embargo, ha omitido indicar si en el pleno del TEG que conoció del caso concurren causas específicas –sean de índole subjetivo u objetivo- que ameriten se les aparte de conocer. En ese orden de ideas, no es posible para este Tribunal proyectar un análisis de fondo sobre un supuesto agravio basado en expectativas infundadas de trasgresión a la imparcialidad judicial; máxime cuando ni en sede administrativa o ante esta jurisdicción ha expresado causal alguna de recusación contra algún integrante que conformó el referido Tribunal, en consecuencia, se *inadmite* la demanda por este punto.

2. En otro orden, manifiesta también la actora, la supuesta violación al derecho de defensa, inmediación, contradicción, y debido proceso.

Al verificar los argumentos esgrimidos en los motivos de ilegalidad señalados, aunque la demandante los desarrolla en diversos acápites por separado, en todos expresa una idea central, concretamente que en el presente caso se perfila una *violación al debido proceso*, por violación a su derecho de defensa: porque la instructora del procedimiento realizó la recolección de diligencias de prueba de cargo, sin que estuviera presente la demandante, y sin que ésta fuese representada por su defensa técnica, situación que según su criterio generó una afectación a su derecho de inmediación y contradicción.

En el mismo sentido, se ha presentado una supuesta vulneración al derecho de defensa por una errónea interpretación del artículo 35 inciso tercero de la LEG; pues afirma que una vez finalizado el término probatorio, el TEG ordenó como prueba de mejor proveer, la recepción de declaración de un testigo de referencia, que será motivo de análisis de fondo bajo el agravio de violación al debido proceso.

Existe en ese mismo apartado una referencia superficial de la parte demandante al artículo 357 del Código Procesal Civil y Mercantil -CPCM, en adelante- que prohíbe la recepción de testimonios de referencia. Sin embargo, esta queja adolece de omisiones trascendentales como la identificación concreta del testigo cuya declaración la parte actora identifica como referencial, o la mención de aquellos puntos específicos de su declaración que se advierte, esta persona no percibió directamente con sus sentidos. Además, no se han desvirtuado las razones por las que el TEG no debía haber admitido y valorado tal testimonio.

Estas falencias hacen imposible que esta Sala entre a conocer el agravio propuesto, ya que actuar de manera contraria pondría en riesgo la imparcialidad judicial, puesto que, para conocer la referida afectación, este Tribunal se ve expuesto a [aplicando su propio criterio] suplir



tales fundamentos facticos y jurídicos, lo cual atenta contra los principios de legalidad, independencia e imparcialidad. Por tal razón, ante la construcción incompleta de un motivo de demanda, no se analizará en esta sentencia ese motivo.

En consecuencia, y en aplicación al principio de *iura novit curia* [el juez conoce el derecho] se advierte que, en atención a los argumentos expuestos, los vicios que se plantean pueden ser analizados en un solo apartado relativo al examen de la existencia de la supuesta *violación al debido proceso*.

3. Afirma la parte actora que se han inobservado las reglas de la sana crítica, específicamente la lógica, ya que se ha comprobado que la persona que conducía el vehículo cuando sucedió el accidente no era la señora [REDACTED]. En aplicación de la lógica, ella debió haber sido exonerada; pero nunca se investigó en qué calidad o condición es que esta persona conducía el vehículo: si fue prestado, si fue sin autorización, etc.

Sobre ello, esta Sala considera que el demandante ha sido suficientemente concreto en cuanto a los efectos que considera, la aplicación de la lógica haría tenido en la configuración de los hechos probados; por lo tanto, se emitirá un pronunciamiento por la supuesta infracción a las reglas de la sana crítica en el sentido señalado por la parte actora.

4. Por su parte, la actora afirma que, en este caso, el artículo 61 N° 1 del RGTSV, habilita el uso discrecional de los vehículos asignados a los oficiales de la PNC; es decir, advierte la existencia de una norma reglamentaria que permite el uso del vehículo fuera del horario laboral y al *margen del ejercicio de sus funciones ordinarias*.

Al examinar este argumento, de la simple lectura de sus planteamientos, puede advertirse que su pretensión está encaminada a explicar que la acción cometida concerniente al uso del vehículo fuera el horario ordinario de trabajo, se encuentra amparada en una norma, y que en consecuencia, su actuar no es constitutivo de una infracción administrativa. En este sentido, este Tribunal entiende según lo expuesto por la impetrante, que en este caso lo que se perfila es una violación a la *tipicidad de la conducta*; de ahí que se considera procedente emitir razonamiento de fondo respecto a la presunta violación de este principio.

5. Además, la parte actora alega la posible violación a la competencia; ello en virtud que la instructora del procedimiento sancionatorio según su criterio, no estaba legitimada ni era competente para llevar a cabo toda la instrucción del procedimiento, ya que el TEG no realizó una delegación por cada diligencia de investigación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 35 inciso 3° de la LEG.

6. Aclarado lo anterior, y para efectos de orden procesal, la presente resolución seguirá el siguiente *iter* lógico: *primero*, se evaluará la supuesta violación a la *competencia*; en segundo término, de ser procedente, se analizarán la presunta violación al *debido proceso: derecho de*

defensa; a continuación, la violación al *principio de tipicidad*; finalmente, se examinará si en el presente caso la autoridad demandada vulneró las reglas esenciales de la *sana crítica*.

1. Violación al principio de legalidad: competencia

1.1 Al respecto la impetrante sostuvo: «[e]l artículo 35 inciso 3° de la Ley de Ética Gubernamental es claro y contundente en cuanto a que el Tribunal podrá nombrar un instructor y actuarán por delegación expresa y escrita del Tribunal para cada diligencia de investigación. En el presente caso el Tribunal ha inobservado su propia normativa y nombró a una instructora para que realizara cualquier diligencia de investigación que se le ocurriera, es decir, se hizo un nombramiento de forma general y no específica (sic) para cada diligencia...».

1.2 En este punto la autoridad demandada expresó que el TEG tiene: «...la potestad (...) de recabar ex officio todo tipo de prueba necesaria para conocer objetivamente la verdad de los hechos objeto del procedimiento, conforme al artículo 35 de la LEG (...) acorde a los postulados del debido proceso administrativo y las normas que rigen la actividad probatoria (...) para el ejercicio de la referida potestad (...) el Tribunal puede comisionar al instructor las actividades de investigación y recolección de pruebas, quien actuará de conformidad a las atribuciones conferidas en el artículo 87 del reglamento de la LEG, dependiendo orgánica y funcionalmente del TEG...».

Continuó diciendo la Administración pública que: «[l]as actuaciones del instructor, de conformidad al artículo 35 inc. 3° de la LEG, penden de una previa delegación expresa y escrita por parte del Tribunal, emitida para cada diligencia de investigación. En este sentido el TEG resolvió a las nueve horas con veinticinco minutos del día dieciséis de julio de dos mil quince, comisionar a la licenciada [REDACTED] como instructora en el procedimiento (...) encomendándole particularmente que se apersonara al kilómetro ochenta y cuatro de la carretera que de Santa Ana conduce a Candelaria de la Frontera, con el objeto de entrevistar a personas que tuvieran conocimiento de los hechos investigados; además el TEG comisionó a la instructora para realizar cualquier otra diligencia necesaria y útil para el esclarecimiento de los hechos...».

Advirtió que: «[l]a delegación, tal como lo establece el artículo 35 inc. 3° de la LEG, fue expresa y escrita, además de recaer sobre una diligencia de investigación en particular tal era el apersonamiento a un lugar determinado en aras de realizar entrevistas orientadas a esclarecer, determinar y comprobar los hechos. Ahora bien considerando que de la realización de una o más actividades de investigación, expresamente delegadas, puede surgir la necesidad de complementarias con otras o de realizar nuevas diligencias tendientes a comprobar o desvirtuar el hecho investigado; el Tribunal en el ejercicio de su potestad investigativa (art. 35 inc. 1° de la LEG), delega también en el instructor nombrado, recabar toda fuente de prueba



necesaria, lo cual constituye una función establecida en el art. 87 letra c) del RLEG, practicada siempre bajo la dependencia funcional del Tribunal...».

1.3 Sobre este punto esta Sala hace las siguientes consideraciones:

A. La competencia es una potestad legal, que se perfila como una garantía para los particulares, en el sentido que los funcionarios actuarán, solamente, de acuerdo a las facultades concedidas por la ley y nunca fuera de dicho ámbito; lo que a la postre implica que los administrados no serán afectados en su esfera jurídica, salvo por actos dictados por el ente facultado para ello y en estricto respeto a la ley.

En nuestro ordenamiento jurídico, conforme a la doctrina de la vinculación positiva, se establece que la ley es la única que habilita y otorga legitimidad a los actos dictados por los funcionarios del gobierno: «[l]os funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley» [artículo 86 Cn]. En este entendido, la competencia es el ámbito de autoridad que la ley otorga a un funcionario, órgano o institución para desempeñar de manera legítima sus atribuciones, se erige en una habilitación previa y necesaria para que la entidad o el órgano pueda actuar válidamente.

Entre sus criterios de distribución, la competencia se clasifica en razón de la materia, territorio, y de grado. La *primera* de ellas, que atribuye a cada órgano las competencias por razón de divisiones objetivas o materiales: la *segunda*, que supone su segmentación por circunscripciones territoriales de los órganos; y, la *última*, supeditada, al grado jerárquico del órgano, la cual, en algunos casos, atiende al criterio cuantitativo.

En virtud de lo anterior, se afirma que las facultades con que se encuentran revestidos los órganos de la Administración Pública, para la consecución de sus fines, están expresamente consignadas en la normativa jurídica reguladora de la actividad pública que están llamados a desarrollar. En consecuencia, los titulares tienen la obligación de supeditar las facultades encomendadas, conforme a los lineamientos establecidos en el ordenamiento jurídico.

En términos generales, algunas de las características de la competencia es que ésta: (i) es conferida por la ley, (ii) es irrenunciable; y, (iii) debe ser ejercida por los órganos designados. Esta última idea si bien constituye la regla general, admite un régimen excepcional, que en determinadas circunstancias permite a los órganos de la Administración pública la delegación del ejercicio de sus competencias.

La delegación, por su parte constituye una de las formas excepcionales por las que se traslada la competencia, y: «...consiste en la asignación a un ente u órgano por parte de otro, normalmente en situación de supremacía o superioridad del ejercicio de competencias determinadas...»; es decir es: «...una facultad que permite a un órgano (delegante) trasladar el ejercicio de algunas competencias de las cuales es titular a otro órgano (delegado), el cual ejercerá en su lugar (sin que se produzca alguna alteración de la distribución de competencias,

ya que el órgano delegado no ejerce ninguna competencia propia, sino la competencia de otro órgano...» [Vid. DOMINGO, I. A., et al., *comentarios a ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público*, Ed. Wolter Kluwer, España, 2017, p. 66].

Se sostiene que, en el ámbito de la delegación, el órgano delegado debe referir que actúa en representación del órgano delegante y que su ejercicio ha de ser efectuado por el órgano que legalmente la tiene atribuida. En otras palabras, en el acto administrativo que se dicte ha de indicarse tal circunstancia y se considerará dictado por el órgano competente.

Además, conviene señalar, que la delegación –por regla general– opera mediante una decisión singular del órgano delegante, habilitada por una norma de rango legal en sentido formal; que tiene un carácter provisional y específico, es decir, la dirección de determinadas funciones en un período de tiempo fijo o para un encargo determinado.

Conforme a lo expuesto en los apartados precedentes, es concluyente que las actuaciones de las autoridades administrativas se encuentran supeditadas a lo dispuesto en la ley, y es ésta la que habilita realizar las actividades relacionadas a sus potestades, existiendo, por regla general una titularidad *intransferible* del ejercicio de la función que les compete, siendo la excepción la delegación administrativa.

B. En el presente caso, es un hecho que se ha dado una delegación **expresa y escrita** por parte del TEG a la instructora del procedimiento, licenciada [REDACTED], tal y como consta en el auto emitido por la autoridad demandada a las nueve horas con veinticinco minutos del dieciséis de julio de dos mil quince (f. 45 del expediente administrativo) a efecto que «... para que realice la investigación de los hechos y la recepción de la prueba; en particular, para que se apersona al Kilómetro 84 y medio de la Carretera que de Santa Ana conduce a Candelaria de la Frontera, con el objeto de entrevistar a personas que tengan conocimiento de los hechos investigados, así como para realizar cualquier otra diligencia necesaria y útil para el esclarecimiento de los hechos objeto de la presente investigación». Vale la salvedad que la existencia de este acto de delegación no ha sido controvertida por la parte actora.

En este sentido, el tema central radica en que, a criterio de la demandante, el artículo 35 inciso 3º de la LEG exige que la delegación sea específica para cada diligencia que lleve a cabo el instructor dentro de un procedimiento sancionatorio *-por ejemplo, si se ordenarán tres entrevistas, sería necesario la emisión de tres delegaciones distintas-*.

Al respecto, el artículo 35 inciso 3 de la LEG establece: «[e]l Tribunal podrá realizar la investigación de los hechos y la recepción de prueba a través de instructores, quienes actuarán por delegación expresa y escrita del tribunal para cada diligencia de investigación...».

Al examinar el artículo en mención, esta Sala advierte que, por mandato expreso de la LEG, para que la actuación del instructor se encuentre legitimada en un procedimiento de esta naturaleza, se requiere la delegación de las funciones propias que son conferidas por la ley al



TEG. Sin embargo, cuando la misma disposición alude a que será *para cada diligencia de investigación*, tal mención no debe entenderse en el sentido restringido expuesto por la demandante, relativo a la delegación para cada actividad de una misma investigación que se efectúe en un procedimiento sancionatorio; más bien, el legislador lo que regula es *la delegación de la función investigativa*, es decir, la competencia para proceder a la recolección de medios de prueba útiles y pertinentes para la solución de las controversias en cada caso.

Precisamente en el desarrollo de esta labor, el delegado *–instructor–* dentro del marco de las garantías que le favorecen a los administrados, puede y debe recopilar toda la información necesaria por medio de *entrevistas, inspecciones, petición de informes*, u otro tipo de diligencias que se encuentren dentro del ámbito de la función delegada, sin que para ello se requiera la autorización expresa del TEG para cada acto de investigación, siempre que se encuentren relacionadas al esclarecimiento de los hechos que investiga.

En este orden y de conformidad a lo expuesto en los párrafos que preceden, esta Sala considera que en el presente caso no se perfila el motivo de ilegalidad planteado por la demandante en cuanto a la supuesta violación a la competencia.

Sin perjuicio de lo señalado, y de manera accesoria, es pertinente mencionar, que en el ámbito del derecho administrativo sancionador, limitador de derechos fundamentales, es necesario conferir a los administrados todas las garantías que generen un procedimiento justo y equilibrado; para este cometido, por regla general, de conformidad a los principios de imparcialidad y debido proceso, se sostiene la importancia relativa a que la integración subjetiva del órgano instructor encargado de la investigación, sea distinta a la autoridad con competencia sancionadora; es decir, la división que debe existir entre el sujeto que investiga y la autoridad que resuelve; ello con el objetivo de evitar todo tipo de prejuicios que eventualmente lleven a decisiones con apariencia de imparcialidad.

2 Violación al debido proceso: derecho de defensa

2.1 Por la recolección de prueba en ausencia de defensor

2.1.1 Sobre este punto, la actora manifestó: «...*el presente caso inició el veintiocho de octubre de dos mil catorce, y desde esa fecha se nombró instructora quien realizó diligencias de recolección de prueba, sin que mi representada tuviera defensa técnica y fue hasta el día veinticinco de enero del año dos mil dieciséis que mi persona se mostró parte que ella (sic) contó con defensor en el presente proceso (...) razón por la cual todas la diligencias de recolección sin la presencia de mi representada (...) adolecen de nulidad insubsanable y así debieron haber sido declarados por haber vulnerado el derecho constitucional de Defensa de mi representada, de acuerdo a lo prescrito en el Art. 48 lit. b) de la Ley de Ética Gubernamental...»*



Finalmente señaló: «...mi representada mediante escrito presentado el día veinte de enero del año dos mil dieciséis alegó justamente la indefensión en la que había estado, y nunca se resolvió dicho escrito (...) se ha vulnerado el derecho de defensa de mi patrocinada ya que nunca se resolvió su petición de estar presente en todas las diligencias que implicaran recolección de prueba...».

2.1.2 La autoridad demandada señaló: «...mediante resolución del veintiocho de octubre de dos mil catorce, se inició de oficio la investigación preliminar sobre la aparente utilización indebida del vehículo placas [REDACTED], propiedad de la [PNC], ocurrida el domingo treinta y uno de agosto de dos mil catorce por parte de la señora [REDACTED] y otra persona. Lo anterior con base en las potestades preventivas y sancionadoras que la LEG adjudica al tribunal...».

En esta misma línea continuó: «[d]e manera que mediante auto de las catorce horas veinte minutos del día dieciséis de abril de dos mil quince, el Tribunal decretó apertura del procedimiento con absoluta observancia de la legalidad y respeto a las garantías y derechos fundamentales, concediendo a la presunta infractora el plazo de cinco días hábiles para el ejercicio de su derecho de defensa, entregándole para tal efecto, copia íntegra de toda la documentación que hasta ese momento obraba en el expediente (...) De esa forma se le propició a la servidora pública una intervención efectiva en el procedimiento y el nombramiento de un defensor particular o público que la represente (...) la servidora pública luego de ser notificada, ejerció su derecho de defensa, lo cual puede evidenciarse en los escritos agregados a fs. 44, 72 y 74, con el acta de audiencia de prueba agregada de fs. 88 al 95 y con la respuesta al traslado conferido, que corre a fs. 172 del expediente administrativo...».

Por lo anterior, concluyó indicando: «[e]n este sentido, no resulta atendible que la señora [REDACTED] haya estado en absoluta indefensión, ya que podrá constatarse que el TEG habilitó los mecanismos procesales para que la hoy demandante ejerciera plena e irrestrictamente su derecho de defensa, haciéndolo con las intervenciones citadas en el párrafo que antecede, con los cuales controvirtió los hechos atribuidos...».

2.1.3 Al respecto esta Sala hace las siguientes consideraciones:

A. El proceso se perfila como una garantía que sirve de reacción inmediata para la defensa de los derechos. En términos generales, supone: «...la creación de mecanismos idóneos para la reacción mediata o inmediata de las personas ante infracciones a sus derechos, la cual puede darse tanto en sede jurisdiccional como en sede no jurisdiccional...» [sentencia de inconstitucionalidad, referencia 64-2013, de las catorce horas con dos minutos del veintiocho de septiembre de dos mil quince, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador].



En ese sentido, en la misma resolución se señaló: «...que con el concepto de debido proceso o proceso constitucionalmente configurado se hace alusión a un procedimiento equitativo, respetuoso de los derechos fundamentales de los sujetos partícipes, que agrupa y se desdobra en un haz de garantías que cobran vigencia en los órdenes jurisdiccionales y no jurisdiccionales, así como en las diferentes etapas de un procedimiento...».

Por esta razón, se sostiene que, en el derecho administrativo sancionador como uno de los mecanismos punitivos del Estado, que tiene como efecto, la restricción a derechos fundamentales, se debe velar porque las garantías operen en favor de todos los administrados, de cara a legitimar la función administrativa y jurisdiccional a través de un procedimiento imparcial y justo, conforme a los derechos consagrados en la Constitución y de las normas infra-constitucionales.

Precisamente desde esta perspectiva, nuestro ordenamiento jurídico recoge esta tesis de respeto irrestricto a los derechos fundamentales y lo desarrolla como uno de sus principios esenciales que ostentan connotación constitucional: debido proceso. La Sala de lo Constitucional en cuanto esta institución jurídica ha establecido que se entiende como: «... un proceso equitativo en el que los intervinientes sean oídos y puedan alegar, rebatir y discutir los elementos de hecho y de derecho, a efecto de influir en la resolución que emita la autoridad judicial o administrativa. En esa perspectiva, también debe asegurarse a toda persona a quien se le impute la comisión de un ilícito, que el proceso se ha de instruir con todas las garantías necesarias para ejercer su defensa y acreditar su inocencia o cualquier circunstancia capaz de excluir o atenuar la responsabilidad» [sentencia de inconstitucionalidad referencia 44-2013/145-2013 de las doce horas del trece de julio de dos mil dieciséis]. Como parte de las garantías que se encuentran inmersas en un debido proceso, se incluyen –entre otros– el derecho de defensa.

El derecho de defensa, es un derecho de contenido procesal el cual ostenta un carácter limitado, desde la perspectiva que únicamente se manifiesta ante la configuración de una controversia donde exista la necesidad de debatir elementos tendentes al desvanecimiento de los alegatos incoados por la contraparte. El ejercicio del derecho de defensa implica la posibilidad de participar en un proceso, en aplicación del principio de contradicción, en que las partes puedan ser oídas en igualdad y utilizar las pruebas pertinentes a su favor, de modo que no se les impida aproximar al juzgador el material probatorio que considere pertinente para su defensa.

En esta actividad procesal a iniciativa de parte, le surge un derecho al ciudadano el cual se corresponde con la obligación de la Administración pública de procurar su regular desenvolvimiento, de modo que no se genere indefensión en ninguna de sus fases y para ninguna de las partes. De esta definición puede colegirse que el derecho de defensa, lleva insito la igualdad de oportunidades [de antaño llamada igualdad de armas] y el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes, legales y útiles.

En su aspecto material, se caracteriza por la facultad que posee la persona de intervenir en todos los actos del procedimiento que incorporen elementos de prueba, así como realizar todas las peticiones y alegaciones que considere necesarias, de manera que se facilite hacerse oír, y consecuentemente, hacer valer sus medios de defensa, en calidad de parte procesal.

B. La parte actora alega que se perfila una violación al derecho de defensa, debido a que la instructora en la etapa de instrucción, llevó a cabo la recolección de prueba, sin la presencia de la demandante, y sin que esta fuera representada o asistida por un abogado, vulnerando con ello su derecho de contradicción. Para analizar la supuesta violación alegada, es necesario verificar lo ocurrido en el desarrollo del procedimiento.

b.1 Consta en el expediente administrativo, resolución de las ocho horas y cinco minutos del veintiocho de octubre de dos mil catorce (fs. 02), mediante la cual la autoridad demandada ordenó: *«[i]niciase investigación de oficio la investigación preliminar del presente caso (...) Requiérese al Director General de la Policía Nacional Civil en el plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente de la comunicación respectiva: i) si las señoras [REDACTED] y [REDACTED], laboran para esa institución, desde cuándo (...) las actividades institucionales a dichas señoras el día treinta y uno de agosto de este año [dos mil catorce], ii) si el vehículo placas P-[REDACTED] es propiedad de esa institución (...) quien es la persona responsable del mismo, para que actividades está destinado y el horario autorizado para su circulación (...) iii) el detalle de uso de dicho vehículo el día treinta y uno de agosto del corriente año, especificando el horario en el que fue utilizado, el destino, la actividad en que fue empleado, el nombre del responsable de dicha actividad y de la conducción del automotor y quien autorizó su salida...».*

b.2 Sobre esta solicitud, las autoridades de la PNC informaron lo siguiente:

(1) que la señora [REDACTED], ingresó a la corporación policial en marzo de mil novecientos noventa y tres, y se desempeña como Jefa de la Secretaría de Planificación, Cooperación y Relaciones Internacionales,

(2) que el vehículo placas P-[REDACTED] es propiedad de la PNC; se encuentra asignado a la Secretaría de Planificación Cooperación y Relaciones Internacionales, siendo la responsable la señora [REDACTED], y los mecanismos de control del mismo dependen del Centro de Costo al que está asignado,

(3) que la señora [REDACTED] tiene un horario de labores de las ocho a las diecisiete horas de lunes a viernes, y mensualmente programan turnos los jefes de servicio;

(4) que el treinta y uno de agosto de dos mil catorce, la referida servidora pública no tuvo programado servicio, por lo que se encontraba en su descanso semanal; y,



(5) que la señora [REDACTED], en su calidad de jefa de la Secretaría de Planificación Cooperaciones y Relaciones Internacionales, tiene asignado el vehículo placas P-[REDACTED], para el desempeño de sus funciones y traslado de su lugar de trabajo hacia su residencia y viceversa.

b.3 En este sentido, y tomando en consideración esta documentación, el TEG consideró había suficiente mérito para iniciar un procedimiento sancionador, de ahí que en auto de las catorce horas veinte minutos del dieciséis de abril de dos mil quince (fs. 39), resolvió: «[d]ecretase la apertura del procedimiento contra las señoras [REDACTED] y [REDACTED] [hija quien manejaba el vehículo el día de los hechos], Jefa de Secretaría de Planificación, Cooperación y Relaciones Internacionales y Encargada de Comunicaciones en la Región Policial Occidental (...) a quienes se les atribuye la infracción del deber ético de "Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados...».

Al respecto, es preciso indicar que la información recopilada hasta ese momento, fue obtenida en la denominada fase previa o de actuaciones preliminares de los órganos de investigación; esta etapa procesal constituye una facultad administrativa que se produce con anterioridad a la iniciación *formal* del procedimiento sancionador, con el objetivo de establecer si concurren las circunstancias que justifiquen tal iniciación; es decir, su principal función estriba en la adquisición del conocimiento sobre las situaciones del caso, a fin de determinar liminarmente, si el caso tiene mérito legal –o no– e iniciar el procedimiento sancionatorio.

En este mismo sentido se expone en la doctrina de Derecho Administrativo al indicar: «... como es sabido de contenidos muy diversos que puede acometer potestativamente la Administración de manera previa a una eventual incoación del expediente sancionador, mediante el cual el órgano o unidad tenga las funciones atribuidas de investigación, averiguación, o inspección de las infracciones administrativas, o al órgano o persona designados para al efecto, intentara proveerse de los datos, indicios, o elementos o conocimientos necesarios en orden que la autoridad competente para la iniciación del procedimiento sancionador cuente con ellos de cara a formar su convicción sobre la procedencia o improcedencia de llevar a cabo dicha incoación» [Garberí Llobregat, José y Buitrón Ramírez Guadalupe, *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, volumen II, cuarta edición ampliada y actualizada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001].

Lo anterior es importante, porque deja de manifiesto que, en la etapa previa a la iniciación del procedimiento sancionatorio, la administración pública está facultada para la compilación de datos o indicios de investigación preliminar, fase que por *regla general* tiene la característica de ser reservada, pues su único objetivo es formar la convicción en la autoridad administrativa competente de iniciar o no el procedimiento sancionador.

De ahí que, la recopilación de diligencias en esa etapa en ausencia del administrado, generalmente no genera ningún perjuicio al derecho de defensa; de hecho, muy frecuentemente versará sobre actividades con potencial escaso o nulo de lesión a derechos de la persona indagada, por tratarse de recopilación de información disponible en registros públicos o en fuentes de información abierta [v. gr. Internet, periódicos, información oficiosa publicada por entes obligados], entrevistas de posibles testigos o personas involucradas, etc. La mencionada secretividad de esta fase investigativa se ve compensada con la obligación de someter a tutela judicial aquellos actos investigativos que impliquen una interferencia en derechos fundamentales, siendo el juez competente quien determine si existe –o no– justificación suficiente para su realización, como el caso de los registros con prevención de allanamiento [artículo 13 literal r de la Ley de Competencia] entre otros.

Si como resultado de dichas actuaciones practicadas se determina la posible procedencia de una conducta de contenido incriminatorio, y se decreta la iniciación del procedimiento, es hasta ese momento que surge la obligación de comunicación al justiciable, para el ejercicio pleno de su derecho de audiencia, contradicción y defensa.

Precisamente para conferir del derecho de defensa de la demandante, en el mismo auto antes citado (fs. 39) el TEG señaló: «[c]oncédase a las señoras [REDACTED] y [REDACTED] el plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación respectiva, para que ejerzan su derecho de defensa respecto del hecho y la infracción que se les atribuyen, a tal efecto, deberá entregárseles copia íntegra de toda la documentación que obra en el expediente».

Asimismo: «[s]olicítase a la Procuradora General de la República que, de conformidad con los artículos 11 y 12 de la Constitución, 75 del Código Procesal Civil y Mercantil, 35 y 60 de la Ley de Ética Gubernamental y 92 de su reglamento, en el plazo de cinco días hábiles contados a partir de la comunicación respectiva, asigne defensor público para que asista a las señoras [REDACTED] [REDACTED] en el presente procedimiento administrativo sancionador, a fin de garantizar su defensa técnica sin perjuicio de la facultad de las investigadas de designar a un abogado particular para tal efecto...». Resolución que fue notificada a la demandante, según consta en el acta de las once horas del veintiséis de mayo de dos mil quince (fs. 42 del expediente administrativo).

Hasta este punto, pueden evidenciarse que a la impetrante no solo se le entregó copia de las actuaciones realizadas en la etapa de investigación preliminar –según consta en el acta de notificación–, sino, además, se le confirió la oportunidad de controvertir la incriminación efectuada por la Administración pública, a lo cual decidió la parte actora ejercer su derecho de defensa de forma material tal como se comprueba con el escrito del dos de junio de dos mil quince (fs. 44 del expediente administrativo) en el que manifestó: «...se me ha corrido traslado



a efecto ejerza mi derecho de defensa (...) que, en el ejercicio a mi derecho de defensa, vengo a contestar en sentido negativo la demanda de mérito...». Es decir, se comprueba que la señora [REDACTED], sí intervino en el procedimiento sancionatorio.

Continuando con el análisis de lo ocurrido en sede administrativa, por medio de auto de las nueve horas veinticinco minutos del dieciséis de julio de dos mil quince (fs. 45 del expediente administrativo), el TEG, ordenó la apertura de la etapa para la incorporación de la prueba de cargo y descargo, resolviendo además: (a) comisionar a la licenciada [REDACTED] como instructora del procedimiento, autorizando la toma de entrevistas y cualquier otra diligencia útil pertinente relacionado al caso; y, (b) la petición de informes al director General de la Policía Nacional Civil; ello para tener por acreditada: (i) la propiedad del vehículo, (ii) la asignación efectuada a la demandante, (iii) bitácora del uso del vehículo placas P [REDACTED] en el que conste que el treinta y uno de agosto de dos mil eatorce, a la actora [REDACTED] no le había sido programada ninguna misión oficial; además, de la remisión del manual o instructivo de la cooperación policial, con el cual se regula el uso de los vehículos institucionales que les son asignados a los oficiales.

Aunado a lo anterior, la instructora del procedimiento ofreció prueba testimonial, específicamente, la deposición en audiencia oral de la testigo [REDACTED]

En esta etapa procesal la demandante no obstante tener conocimiento de ello, no ofreció prueba de descargo; sin embargo, por escrito del veinte de enero de dos mil dieciséis (fs. 72 del expediente administrativo), señaló: «[q]ue hasta este día he estado en absoluta indefensión, en vista que se ordenó apertura de pruebas y durante dicha etapa se han ejecutado múltiples diligencias de recolección de pruebas y no se me garantizó por parte del Tribunal mi derecho a una defensa técnica (...) por lo cual vengo a nombrar como mi defensor particular al lic. [REDACTED]...».

Cabe mencionar que en este punto la actora señora [REDACTED] reiteró la supuesta violación a su derecho de defensa, pues según su criterio, la prueba de cargo se recolectó sin haberle garantizado ser asistida por un defensor técnico.

Sobre el argumento planteado es preciso destacar dos aspectos que son relevantes: primero, según consta en el expediente administrativo, desde el auto de inicio del procedimiento sancionatorio, la Administración pública comunicó a la impetrante la oportunidad de ser asistida por un defensor particular, como parte de su derecho de defensa técnica; sin embargo, en su primera actuación en el proceso del dos de junio de dos mil quince, la señora [REDACTED] decidió intervenir sin la comparecencia de un abogado; cabe decir, que en sede administrativa la representación por abogado no es preceptiva, como ocurre en los procesos judiciales penales,

siendo válida la participación directa del administrado, sin que ello signifique una vulneración a garantías procesales.

En este orden de argumentos, puede advertirse que, en el presente caso, la investigada no se encontraba un estado de *total indefensión* como lo alega, ya que el TEG garantizó la oportunidad de ser representada por un defensor, y bajo su recomendación técnica, contradecir los hechos y las pruebas de cargo, incluso mediante la presentación de prueba de descargo en la etapa procesal respectiva, y no lo hizo.

Segundo, que en la etapa prueba, la instructora del procedimiento solicitó la valoración del testimonio de la señora [REDACTED], y sobre esta solicitud por medio de auto de las catorce horas diez minutos del veintidós de enero de dos mil dieciséis (fs. 73 del expediente administrativo) el TEG resolvió: *«[c]ítese como testigo a la señora [REDACTED], para que comparezca a la audiencia señalada a partir de la nueve horas del día veintiocho de enero del corriente año (...) Con la notificación de esta resolución, las señoras [REDACTED] y [REDACTED] también quedan legalmente convocadas a la audiencia programada, a la cual pueden comparecer por sí o por medio de abogado debidamente acreditado»* (resaltado suplido).

Conforme a lo anterior, puede acreditarse que el TEG para llevar a cabo la diligencia correspondiente a la declaración de la testigo, *por segunda ocasión* notificó a la demandante la posibilidad de ser representada por un abogado, con el objetivo que este último ejerciera su defensa técnica; en razón de ello, en esta oportunidad, la impetrante por escrito de fecha veinticinco de enero de dos mil dieciséis (fs. 74 del expediente administrativo) nombró como su defensor particular al licenciado [REDACTED], quien en lo medular solicitó: *«...vengo a mostrarme parte en el presente procedimiento administrativo sancionador, con el objeto de ejercer la defensa técnica de mi mandante (...) Que en base (sic) al principio de inmediación de la prueba y principio de contradicción solicitó se me notifique fecha y hora de toda la diligencia ordenada por este Tribunal que implique recolección de prueba, a efecto de estar presente en las mismas y ejercer a plenitud el Derecho Constitucional de Defensa...»*

Es así como en razón de esta petición, el abogado [REDACTED], participó en la celebración de la audiencia para la toma de declaración de la testigo, llevada a cabo a las nueve horas del veintiocho de enero de dos mil dieciséis (fs. 88-95).

Todo lo expuesto es determinante, pues se concluye, que en el presente caso, a diferencia de lo planteado por la señora [REDACTED], la Administración pública sí le confirió a la administrada la oportunidad de presentar sus alegatos de defensa, los cuales, como quedó evidenciado fueron desplegados de forma material y técnica durante el desarrollo del procedimiento administrativo; de ahí que a criterio de esta Sala en este apartado no se perfila la



supuesta violación al debido proceso, en su manifestación del derecho de defensa en los términos planteados por la parte actora.

2.2 Segundo término probatorio en el procedimiento al ordenar prueba para mejor proveer

2.2.1. Sobre este punto, la parte demandante ha dicho: *«El Tribunal demandado ordenó prueba para mejor proveer, consistente en la declaración de un testigo de referencia, cuando ya había finalizado el término probatorio, razón por la cual promoví el incidente respectivo en la audiencia de toma de declaración y así se los planteé en (sic) es decir que dicha etapa probatoria ya había precluido y por lo tanto dentro del proceso hubieron dos términos de prueba, lo cual resulta inaudito e inconcebible; Sin (sic) embargo en su resolución sancionadora pág. 3, párrafo segundo el tribunal demandado a este respecto expresó: "que la recepción de la prueba o práctica se realiza una vez vencido el término para la propuesta, ya que difícilmente se pueden practicar o traslapar esos dos momentos, lo cual ya ha sido resuelto por la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia(sic)", sin especificar en qué sentido resolvió y en qué caso».*

2.2.2. Por su parte, la entidad demandada se ha pronunciado sobre este agravio afirmando que: *«[c]on relación a la producción, recepción y valoración de prueba, con base en el art. 34 de la LEG, el Tribunal debe abrir a pruebas el procedimiento por veinte días hábiles. Ahora bien, este plazo se dispone para que las partes presenten, ofrezcan o soliciten la prueba que consideren pertinente para sustentar o desvanecer los hechos objeto de investigación».*

Una vez los intervinientes hagan sus aportaciones o peticiones correspondientes, el Tribunal debe resolver en una decisión posterior a la finalización de dicho plazo, para ejecutar todos los requerimientos. Lo contrario implicaría reducir a las partes el plazo para poder efectuar sus aportaciones y peticiones de naturaleza probatoria y, consecuentemente, generarles algún tipo de indefensión».

Bajo esa perspectiva, el artículo 37 inc. 1° de la LEG indica que la resolución definitiva se emitirá transcurrido el término probatorio o recibida toda la prueba. Ello revela que los elementos probatorios no sólo pueden obtenerse en plazo de prueba sino también a posteriori».

Además, según el art. 90 inc. 2° del Reglamento, el Tribunal puede solicitar de oficio la prueba "cuyo interés o relevancia se pongan de manifiesto a consecuencia de las alegaciones introducidas en el procedimiento". Resolución del 23/10/15, ref. 112-A-14 ACUM.

Tratándose de pruebas testimoniales, es necesario que se proponga la prueba pertinente, para que el funcionario resuelva sobre su admisión, lo cual ocurrió en el procedimiento administrativo sancionador instruido en contra de la Sra. [REDACTED], ya que la instructora, en su respectivo informe, propuso al TEG que se citara a declarar en calidad de testigo, a la señora [REDACTED], quien testificaría sobre la fecha y lugar



en que el vehículo placas P [REDACTED], propiedad de la PNC, ocasionó un accidente de tránsito en el cual resultó lesionado el menor [REDACTED]»

2.2.3. En el procedimiento administrativo sancionador, es innegable la trascendencia que la actividad probatoria desempeña en el cumplimiento del fin público y su cada vez mayor compatibilización con la dignidad humana: la estricta regulación de aquellas disposiciones que informan la forma de recolección de las pruebas, su incorporación, forma de producción y valoración. Es de tal importancia el papel de la prueba en nuestro medio que cada aspecto de su dinámica ha sido diseñado para garantizar, aparte de una reconstrucción de hechos lo más cercana posible a la verdad real, que esta metodología sea compatible con derechos y garantías fundamentales.

La transición de una epistemología investigativa de carácter puramente inquisitivo, donde la eficiencia punitiva era tomada como la esencia del procedimiento -y que produjo inconcebibles instituciones como la presunción de culpabilidad o *probatio diabólica*- ha sido poco a poco expulsada de nuestro medio; de tal manera que el procesalismo moderno ha repensado muchos de sus esquemas y los ha incardinado hacia la legitimación de las decisiones a través de un procedimiento con las debidas garantías constitucionales.

Producto de esa reingeniería procesal, el papel que las formas juegan dentro del mismo ha sido objeto de replanteamientos; se acentúa su rol como mecanismos para asegurar la realización de un fin, que generalmente tenderá a potencializar el ejercicio de derechos en el marco del procedimiento. Este carácter instrumental de las formas les dotará de relativa flexibilidad, en el sentido que habrán excepciones legalmente normadas donde estas cederán, ante la existencia de motivos legítimos.

Tal es el caso de la preclusión de los plazos en el procedimiento, que como regla general se entiende como una manifestación del valor seguridad jurídica y el principio de legalidad en su dimensión procesal, en el sentido que dota a las partes de certeza sobre las actuaciones que tomarán lugar en determinadas etapas del proceso, y la imposibilidad de retomar las ya dejadas atrás. No obstante, el procesalismo en general reconoce que existirán ocasiones en las que por motivos de justicia material, será necesario -a iniciativa del juez o aplicador del derecho- ordenar la práctica de ciertas pruebas consideradas como imprescindibles para la averiguación de los hechos objeto de litigio.

Esta facultad se encuentra, por ejemplo, en los art. 362 no. 10 y 390 del Código Procesal Penal, art. 7 inciso tercero del Código Procesal Civil y Mercantil o en el art. 95 RLEG, y su común denominador son tres características que legitiman el ejercicio de tal facultad: *i*) su necesidad, es decir, que la prueba ordenada sea imprescindible para esclarecer los hechos; *ii*) su excepcionalidad, o consideración como recurso extraordinario; y *iii*) su cobertura en las debidas garantías que confieran a las partes la posibilidad de inmediar su producción, argumentar



los datos por ésta aportados y contra-argumentarlos. Las dos primeras imponen un deber cualificado de motivación, es decir, el uso de esta facultad deberá estar suficientemente razonado por el aplicador del derecho; y la última característica requerirá de la realización de actos procesales ulteriores necesarios para asegurar la inmediación y contradicción de partes.

Trayendo estas consideraciones al caso en particular, cabe iniciar afirmando que contrario a lo insinuado por la parte demandante, la actividad probatoria ordenada por el TEG no se trata de un acto arbitrario o caente de cobertura legal, pues fue la instructora delegada por el mismo Tribunal quien propuso, por medio de escrito agregado a folios 51 del expediente administrativo, la declaración testimonial de la señora [REDACTED] como medio de prueba. Vale aclarar que este ofrecimiento probatorio se hizo dentro del plazo de veinte días que el artículo 35 de la LEG preceptúa.

Por en auto de las ocho horas con cuarenta y cinco minutos del veintidós de diciembre de dos mil quince, el TEG ordenó citar a la señora [REDACTED] como testigo, quien rindió su declaración el veintiocho de enero de dos mil dieciséis, vale reiterar, como parte del desarrollo ordinario del término probatorio del procedimiento en curso. Este hecho resulta de vital importancia por cuanto desvirtúa lo dicho por la parte demandante sobre la habilitación de un segundo plazo de apertura a pruebas o el uso por el Tribunal de la facultad de ordenar prueba para mejor proveer, dispuesta en el artículo 95 RLEG.

Donde se advierte, el Tribunal hizo alusión a la disposición mencionada fue en el auto de las doce horas y diez minutos del once de mayo de dos mil dieciséis, pero con el único propósito de suplir una deficiencia advertida en los art. 35 LEG y 92 RLEG, que es la falta de regulación de los traslados a los intervinientes a efecto que presenten alegatos sobre la prueba producida. Esta disposición, específicamente en su párrafo segundo, se lee:

«Una vez obtenida la prueba para mejor proveer, el Tribunal notificará a los intervinientes para que en el plazo común de tres días presenten las alegaciones que estimen pertinentes» [resaltado del original].

Aclarado lo anterior, se entiende que su invocación en el auto de las doce horas y diez minutos del once de mayo de dos mil dieciséis obedece a la necesidad del TEG de dotar sus actuaciones de cobertura en las debidas garantías para la recepción del testimonio. De hecho, tal interpretación potenció el derecho de audiencia y específicamente, la oportunidad de la entonces investigada de pronunciarse sobre el contenido de la declaración de la señora [REDACTED]. De la misma forma, se ha verificado que en la audiencia especial para la toma de declaración de testimonio de la señora [REDACTED] (fs. 88 – 95) estuvo presente el licenciado [REDACTED] como apoderado general judicial de la parte demandante, donde incluso planteó cuestiones incidentales y se le permitió interrogar a la deponente.



En ese entendido, esta Sala tiene por desestimado el agravio por el uso de la facultad de ordenar prueba para mejor proveer, pues se ha verificado que lo actuado por el TEG fue en el marco del término ordinario de prueba y la única razón por la que citó el artículo 95 RLEG, fue para integrar los traslados que le permitieran a la ahora demandante pronunciarse sobre la prueba producida. Por tanto, no existe la preterición al derecho de defensa alegada.

3. Violación al principio de tipicidad

3.1 La actora refirió: *«[e]l vehículo asignado por la institución a mi representada encaja en lo dispuesto en el Art. 61 del Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial, es decir que su uso de manera discrecional, tanto para misiones oficiales como para uso particular, es un beneficio concedido por la institución a oficiales de alto rango que ostentan determinados cargos, de igual forma se estila en todos y cada uno de los oficiales que tienen asignados vehículos, nadie deja el vehículo en su lugar de trabajo luego de finalizada la jornada laboral o cuando se encuentra de licencia o en fines de semana; de aplicar la teoría del Tribunal juzgador respecto a que los vehículos fuera de la jornada laboral deben estar resguardados y no circular sin la debida autorización entonces se tendría que sancionar a toda la Policía Nacional Civil, desde el director hasta el último a quien se le haya asignado un vehículo institucional».*

3.2 La autoridad demandada indicó: *«...sobre el uso discrecional de vehículos propiedad del Estado, el demandante manifestó su inconformidad con la interpretación que el TEG hace del ordenamiento jurídico, específicamente del art. 61 del Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial, dando preeminencia a la norma ética. Al efecto es conveniente recalcar en que el servidor público facultado para usar un vehículo de forma discrecional, ciertamente, no se verá limitado por los días y horas hábiles, siempre que deba atender misiones oficiales (...) Por tanto, la frase "ningún tipo de restricciones", para el uso de vehículos propiedad del Estado de uso discrecional, no habilitará al servidor público, que lo tiene asignado, utilizarlo en actividades privadas, sino que es para atender misiones oficiales (aún si no ocurre en días y horas hábiles) (...) se aclara que los vehículos propiedad del Estado asignados a funcionarios para su uso discrecional, pueden circular sin previa autorización de la misión oficial, incluso en días y horas inhábiles, siempre que se estén cumpliendo los fines institucionales, para los cuales están destinados».*

3.3 Tomando en consideración lo manifestado por ambas partes esta Sala hace las siguientes consideraciones:

A. La tipicidad –o especificidad legal– consiste en una manifestación del principio de legalidad el cual exige que, toda conducta prohibida [así como la sanción que resulte de cometerla], debe estar descrita en la norma de forma inequívoca, precisa, expresa y clara con los elementos o características básicas estructurales de la conducta ilícita.



En la práctica, ello implica la imposibilidad de atribuir las consecuencias jurídicas de la norma a conductas que no se adecuan con las señaladas en las mismas. En otras palabras, no podrá haber sanción si la conducta atribuida al sujeto no puede ser subsumida en la conducta constitutiva de la infracción descrita en la disposición legal.

B. En el presente caso es un hecho no controvertido, y por ende se tiene por acreditado, que el vehículo placas P [REDACTED], era de la PNC, y que estaba asignado a la oficial [REDACTED], en consecuencia, ella era la responsable de su uso. Además, que el mismo fue utilizado el día domingo treinta y uno de agosto de dos mil catorce, para fines personales y no institucionales.


De este modo, el tema de controversia radica en que, según la actora, la acción cometida no puede calificarse como infracción a los deberes éticos según la LEG; ello en virtud que el artículo 61 del RGTSV permite el uso discrecional y en todo tiempo de los vehículos del Estado.

b.1 Así, siguiendo la línea argumentativa de la impetrante, conviene analizar el tenor del artículo 61, que establece: «[p]ara efectos de este Reglamento y de acuerdo con la Ley, el uso de los vehículos del Estado se clasifica de la siguiente manera: 1. Discrecional, que será aquel que no tendrá restricciones para su uso en todo tiempo...». Por su parte, el artículo 5 de la LEG, prescribe: «[t]oda persona sujeta a esta Ley debe cumplir los siguientes deberes éticos: a) Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados...».

De acuerdo a lo anterior, por un lado, el artículo 61 del RGTSV regula que los vehículos del Estado serán de uso discrecional sin mayores limitaciones; y por otro el artículo 5 de la LEG, hace referencia a que los bienes que provengan de fondos públicos, lo que incluye los vehículos institucionales, deberán ser utilizados *únicamente* para los fines institucionales, perfilándose en apariencia un supuesto de contradicción entre una y otra disposición, que puede llegar a producir un conflicto entre normas.

b.2 Sin embargo, esta Sala advierte que existe una lectura de correspondencia entre el reglamento y la ley en sentido formal, que no trastoca ni contradice, ni expresa ni frontalmente el ordenamiento jurídico como un todo. Ello dado que lo dicho en el precepto ético y el artículo 61 del RGTSV, no se perfila como un problema de coherencia normativa [reflejado en una antinomia] sino más bien, una cuestión de coherencia sistemática entre la **interpretación** del término "discrecional" en los términos del RGTSV, en correspondencia con los límites de la LEG. La verdadera contrariedad, en todo caso, se encuentra exclusivamente en la interpretación hecha por la parte actora de ambos preceptos, la cual es posible desvirtuar por los motivos que siguen:

Como primer punto, es necesario recalcar que esta Sala, al abordar el contenido del concepto *discrecionalidad* [véase sentencia de las once horas con cuarenta y un minutos del



dieciséis de abril de dos mil veintiuno, en el proceso contencioso administrativo referencia 130-2010] ha dicho que ésta se distingue de la arbitrariedad en el sentido que se «...*la norma brinda parámetros a observar por la administración pública, quien decidirá en el ejercicio de dicha potestad dentro de un abanico de distintas posibilidades previstas en la ley (...)* [de ahí que] *el fundamento de la facultad discrecional radica en la misma legislación, ya que es el elemento que le provee cobertura de legalidad*».

De esta manera, las potestades conferidas a un funcionario aún y cuando fueren *discrecionales*, no son sinónimo de arbitrarias o de estar desprovistas de los límites legales y conaturales de un empleado público, sino que *exactamente al contrario*, las facultades discrecionales **deben** estar incardinadas a la consecución de un fin público específico, el cual es además ineludible ya que ello exclusivamente legitima su actuar; el hecho que exista un margen de libertad en el uso de los medios para alcanzar un fin legalmente deseado, no implicará que el funcionario estará exento de control sobre la licitud de su actuar. No puede entenderse, de ninguna manera, que en un Estado de Derecho existan zonas exentas de control de legalidad del obrar en los funcionarios públicos.

En ese orden de ideas, el capítulo VI del RGTSV, donde se encuentra el precepto alegado por la parte demandante para sostener este punto, se titula “de los vehículos del Estado”; y es que, aún y cuando podría resultar una obviedad, los vehículos asignados a los funcionarios enlistados en el artículo 63 RGTSV son, en toda su extensión, *bienes públicos*, por antonomasia vinculados a la consecución de un servicio o actividad de interés público específica, indistintamente de las características que tuvieren -v. gr. nomenclatura en placas- o modalidades bajo las que se asignaran.

Es en este punto donde converge y se complementa de manera armónica el RGTSV con la LEG, cuya finalidad es –entre varias– el dotar de virtualidad a los principios éticos en el desempeño de la función pública –artículo 1 de la LEG– entre los cuales, resultan relevantes al caso los principios de Supremacía del Interés Público y Lealtad –artículo 4 letras a) e i) de la LEG–. Una interpretación del contenido de estos principios de cara al uso de los bienes públicos puestos a disposición de todo funcionario en razón de su cargo, le obliga a discernir que cuando éstos le fueren asignados a título discrecional, ello no implicará la posibilidad de utilizarlos de manera arbitraria de forma tal que no pueda distinguirse entre éstos y los bienes de propiedad particular.

En conclusión y a partir de lo desarrollado, no existe una verdadera antinomia, pues hay una interpretación armónica del bloque normativo, en la cual si bien el vehículo asignado tiene un uso discrecional según reglamento, ello *debe necesariamente* corresponderse **siempre** que sea para la consecución de los fines del cargo; esta Sala considera que la acción de utilizar el vehículo institucional para uso personal, sin estar destinado a una misión oficial ni justificado



que se ocupó para un fin institucional, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 5 letra a) de la LEG, que prescribe la infracción administrativa por incumplimiento al deber ético consistente en *utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados*; de ahí que no se perfila la supuesta violación al principio de tipicidad en los términos planteados por la demandante.

4. Violación a las reglas de la sana crítica

4.1 En este apartado la impetrante sostuvo: *«[l]as reglas de la Sana Crítica son la experiencia, la lógica y la psicología, las cuales deben ser aplicadas por el juzgador, en el presente caso resulta que se ha comprobado en autos que la persona que conducía el vehículo se vio inmerso en el problema, no era mi representada, por lo tanto, de haber aplicado la lógica mi representada debió haber sido exonerada de toda responsabilidad, sin embargo ni siquiera se investigó en que calidad o condición la persona que conducía el vehículo en cuestión lo hacía, si le habían prestado el mismo, lo tomó sin consentimiento de nadie, si estaba autorizada para conducir el vehículo»*.

4.2 Al respecto la autoridad demandada dijo: *«... se realizó un examen integral de la prueba de cargo y de descargo vertida en el procedimiento administrativo sancionador [se comprobó] La calidad de servidora pública de la Sra. [REDACTED] (...) como jefe de la Secretaría de Planificación, Cooperación y Relaciones Internacionales de la Policía Nacional Civil (...) El vehículo placas P [REDACTED] identificado como equipo LV01-2015, es propiedad de la Policía Nacional Civil (...) siendo la persona responsable del mismo la jefe de dicha unidad, es decir, la Sra. [REDACTED] (...) el día domingo treinta y uno de agosto de dos mil catorce, la señora [REDACTED] no tenía asignada ninguna actividad institucional que justificara el uso del vehículo (...) Que en la fecha antes señalada la señora [REDACTED] en compañía de su hija [REDACTED], se conducían en el vehículo placas P [REDACTED] cuando en el kilómetro ochenta y cuatro y medio de la carretera que de Santa Ana conduce a Candelaria de la Frontera, se vio involucrada en un accidente de tránsito...»*.

En atención a esta información, finalizó diciendo: *«... conforme a las reglas de la sana crítica, el TEG concluyó que la señora [REDACTED], hizo una utilización indebida del vehículo institucional que le fuera asignado en virtud del cargo, en tanto satisfizo con el mismo necesidades de carácter personal y no institucional como corresponde (...) Después de todo lo expuesto y, acreditada que fue la correcta aplicación de las reglas de la lógica, la psicología y la experiencia, al momento de valorar la prueba, se hace ver el error en que incurre el demandante, al atribuir al TEG violaciones a dichas reglas»*.

4.3 Sobre la base de lo expuesto, esta Sala hace las siguientes consideraciones:

A. En materia administrativa sancionadora, en relación con los medios de prueba, éstos no presentan un "peso" o "valor" predeterminado, la apreciación de los mismos debe serlo en el marco de un análisis con base en las reglas de la sana crítica, sistema de apreciación probatoria que deviene de la aplicación de las reglas del pensamiento humano, el cual 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, 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].

En cuanto al análisis psicológico, se requiere examinar 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.); asimismo, 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).

B. En este apartado es necesario reiterar, tal como quedó acreditado en párrafos que anteceden, que en el presente proceso se comprobó el uso del vehículo asignado a la oficial [REDACTED] el día domingo treinta y uno de agosto de dos mil catorce, para fines ajenos a las funciones institucionales, y que el mismo se vio involucrado en un accidente de tránsito, en el que resultó lesionado un niño.

Sin embargo, la demandante indica que para llegar a esta conclusión la Administración pública soslayó las reglas de la libre apreciación de la prueba o la sana crítica; concretamente lo relativo a la *lógica*, pues señala que: (i) era otra persona la que manejaba el vehículo, razón por la cual, y al no verse relacionada al accidente, debió exonerarse de responsabilidad; (ii) que tampoco se pudo concluir con la prueba los motivos por los cuales esta persona manejaba el vehículo, por ejemplo: (a) si le habían prestado; (b) si lo tomó sin consentimiento de nadie; o (c) si estaba autorizada para conducir el vehículo.



En primer lugar, esta Sala advierte que el hecho de que la demandante no fuese manejando el vehículo y por ende no fuera responsable de ningún daño o lesión causada a la supuesta víctima, ello en nada controvierte el hecho atribuido en este caso, el cual se circunscribe al uso del vehículo institucional para fines personales en fin de semana, y no por las resultas de lo ocurrido en las lesiones de un niño.

Asimismo, las ideas relativas *al desconocimiento* de los motivos por los cuales la persona que conducía el vehículo, quien además como se ha dicho con anteriormente era su hija, tampoco debaten o descreditan la infracción atribuida a la señora [REDACTED], ya que, en todo caso, era ésta la responsable de la custodia, salvaguarda, y uso del vehículo placas P [REDACTED], pues era a la demandante quien por razón de su cargo le fue asignado por la corporación policial, y no un tercero.

Por estas razones, esta Sala considera, que en el presente caso tampoco se perfila el agravio sugerido por la señora [REDACTED] en cuanto a la presunta violación a las reglas de la sana crítica; en consecuencia, la decisión de este Tribunal no puede ser distinta a la dictar la legalidad de los actos administrativos impugnados.

VI.- POR TANTO, con base en las razones expuestas y a los artículos 31, 32, 33 y 53 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. Que no existen los vicios de ilegalidad en los términos planteados por la parte demandante, a atención al siguiente acto administrativo:

(i) Resolución de las quince horas diez minutos del siete de junio de dos mil dieciséis, por medio de la cual el Tribunal de Ética Gubernamental sancionó a la demandante [REDACTED] con la imposición de un multa por la cantidad de doscientos cuarenta y dos dólares de lo Estados Unidos de América (\$242.40) al atribuirle el incumplimiento al deber ético descrito en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental consistente en: *utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados.*

(ii) Resolución de las quince horas diez minutos del veintisiete de junio de dos mil dieciséis, por medio de la cual se desestimó el recurso de reconsideración, declarando firme la resolución antes descrita.

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

C. Devojer el expediente administrativo a su lugar de origen.

D. En el acto de notificación, entréguese certificación de esta sentencia a la autoridad demandada y a la representación fiscal.

Notifíquese. -

[REDACTED]

PRONUNCIADO POR LA SEÑORA MAGISTRADA Y LOS SEÑORES
MAGISTRADOS DE ESTA SALA.


[REDACTED]

[REDACTED]

HORA: 11:26
FECHA: 19/11/21



CONFORME CON SU ORIGINAL, con el cual se confrontó y para ser entregada AL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, se extiende, firma y sella la presente CERTIFICACIÓN, constando de quince folios útiles, en la Secretaría de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las doce horas veintiséis minutos del cuatro de octubre de dos mil veintiuno.


MARIA ESTER VALLADARES SEMER
SECRETARIA
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



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.


A circular blue ink stamp. The outer ring contains the text "TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL" at the top and "EL SALVADOR, C.A." at the bottom. The center contains the text "UNIDAD DE ASesorÍA JURÍDICA" and "CALLE EN LA AMPLIACIÓN".