

117-TEG-2011

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las catorce horas y cuarenta y cinco minutos del dieciocho de noviembre de dos mil trece.

El presente procedimiento inició mediante denuncia presentada el veintitrés de agosto de dos mil once por el señor _____ contra la señora Elisa Claudine Hernández Larios, Registradora Auxiliar del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro, San Salvador.

CONSIDERANDOS:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. La denuncia de mérito se basó en el retardo atribuido a la servidora pública denunciada en el trámite de inscripción de la resolución judicial del Juzgado Tercero de lo Civil de San Salvador, referente a la segregación de un inmueble por prescripción adquisitiva, recibida en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro, San Salvador, el veintiséis de julio de dos mil once.

2. Por resolución de las doce horas y veinte minutos del treinta de agosto de dos mil once, se admitió la denuncia por la posible transgresión a la prohibición ética de retardar sin motivo legal los trámites o la prestación de servicios administrativos, establecida en el artículo 6 letra i) de la Ley de Ética Gubernamental derogada, en lo sucesivo LEG (folios 6 al 8).

3. El día ocho de septiembre de dos mil once se notificó a la servidora pública denunciada sobre los hechos que se le atribuyen, quien, con el escrito presentado el trece de septiembre de dos mil once, contestó en sentido negativo la denuncia interpuesta en su contra (folios 11 al 21).

4. Mediante resolución de las ocho horas y treinta minutos del veintitrés de septiembre de dos mil once, se desestimó la petición de la señora Hernández Larios relativa a declarar la improcedencia de la denuncia, se difirió para el momento procesal oportuno, si fuere procedente, la calificación de malicia o temeridad de ésta, así como la emisión de la certificación correspondiente y se abrió a pruebas el procedimiento por el plazo de ocho días hábiles, durante el cual los intervinientes presentaron prueba documental (folios 22 y 23).

5. Por resolución de las diez horas y treinta minutos del catorce de marzo de dos mil trece, se declaró sin lugar la prueba testimonial propuesta por la servidora pública denunciada (folio 99).

6. En virtud de la resolución pronunciada a las doce horas y diez minutos del nueve de mayo de dos mil trece, se decidió continuar con el trámite del procedimiento, quedando así el presente caso en estado de dictar la resolución definitiva correspondiente (folio 102).

II. HECHOS PROBADOS

a) El veintiséis de julio de dos mil once, el señor _____ presentó al Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro, San Salvador, la resolución judicial pronunciada por el Juzgado Tercero de lo Civil de San Salvador, bajo el número _____ para el trámite de inscripción de la misma (folio 5).

b) Desde la fecha de presentación de la resolución judicial en comento, esta siguió su trámite pasando por los procedimientos de escaneo, distribución, digitación, catastro y calificación; advirtiendo, en dichos procedimientos el cumplimiento de los plazos administrativos del Centro Nacional de Registros (folio 76).

c) Durante el período comprendido entre el veintidós y el veinticuatro de agosto de dos mil once, la señora Elisa Claudine Hernández Larios se encontraba ausente del Registro por gozar de licencia por enfermedad (folios 77 al 79).

d) El veintinueve de agosto de dos mil once, la señora Elisa Claudine Hernández Larios emitió resolución con base en el dictamen técnico de la Oficina de Mantenimiento Catastral de San Salvador y Cuscatlán, mediante la cual observó el documento con número de presentación [redacted], por no cumplir con los requisitos jurídicos y técnicos catastrales exigidos por la ley (folio 19).

e) El treinta y uno de agosto de dos mil once se notificó al señor [redacted] la resolución anterior (folio 19).

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Normativa aplicable

El caso en análisis inició bajo el amparo de la Ley de Ética Gubernamental –en lo sucesivo LEG– cuya vigencia data del uno de julio de dos mil seis al treinta y uno de diciembre de dos mil once. Normativa que fue reemplazada por su homónima, la cual entró en vigencia el uno de enero de dos mil doce y cuyo artículo 62 establece que: “Los procedimientos administrativos iniciados que estuvieren pendientes al tiempo de entrar en vigencia la presente Ley, se continuarán tramitando de conformidad a las disposiciones legales con que fueron iniciados”.

De manera que, en principio, al presente procedimiento le resulta plenamente aplicable la LEG derogada, tanto en materia procedimental como sustantiva.

2. Competencia

Entre las facultades atribuibles a los entes administrativos destaca la denominada potestad sancionadora de la Administración Pública, reconocida por el artículo 14 de la Constitución.

Para el caso específico de este Tribunal, la LEG derogada le otorgaba una competencia administrativo sancionadora limitada al conocimiento de hechos planteados como vulneraciones a los deberes éticos o las prohibiciones éticas contempladas en los artículos 5 y 6 de la misma Ley, por parte de los servidores públicos, ocurridas a partir del uno de julio de dos mil seis, fecha en la que dicho cuerpo normativo entró en vigencia o que se tratara de hechos que tuvieran permanencia en el tiempo (artículos 1, 2, 18 y 40 de la LEG derogada).

Por ende, tal como se estableció en la resolución de las doce horas y veinte minutos del treinta de agosto de dos mil once, el objeto de la presente resolución definitiva consistirá en determinar si la señora Elisa Claudine Hernández Larios, ha *retardado* sin motivo legal el trámite de inscripción de la resolución judicial pronunciada por el Juzgado Tercero de lo Civil de San

Salvador, presentada al Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro, San Salvador, el veintiséis de julio de dos mil once, y si dicha situación contraría la prohibición ética consignada en el artículo 6 letra i) de la derogada LEG, que prescribe: “Retardar sin motivo legal los trámites o la prestación de servicios administrativos”.

3. Calificación jurídica

Para establecer si los hechos probados encajan en la norma administrativa sancionadora aplicable al caso, es necesario elaborar el juicio de tipicidad, el cual se encuentra circunscrito a la ética pública, según la competencia otorgada a este Tribunal; pues al trascender de ese límite habrá otro tipo de consecuencias en otras áreas del ordenamiento jurídico que son ajenas a su competencia.

En este punto, con respecto a la prohibición ética de *retardar sin motivo legal los trámites o la prestación de servicios administrativos*, cuya infracción se invoca en el presente procedimiento, conviene aclarar que a fin de establecer los alcances de dicha norma, es procedente analizar los términos que la conforman.

En tal sentido, se vuelve necesario conjugar los términos que conforman su tipificación para efectos sancionadores. Así, el verbo principal es retardar, que según el significado que da el Diccionario de la Real Academia Española, proviene de la raíz latina-retardare-, que significa diferir, detener, entorpecer, dilatar.

El legislador acompaña a la prohibición de retraso la no existencia de motivo legal alguno. El término motivo aplicado al ámbito jurídico, es sinónimo de causa, móvil, razón o fundamento de una decisión, de un proceder. De forma que, motivo legal implica una causa, razón, o fundamento legal que autoriza, justifica, manda o impide hacer alguna acción u omisión.

En razón de lo anterior, al existir un motivo legal por el cual se fundamente un retardo, la conducta es justificada por la misma ley; es decir, no basta analizar el simple retraso, sino que es necesario constatar si ese retraso se debe o no, a una causa legal que lo permita. Solo si ese motivo legal justificado no existe, entonces habrá lugar a la sanción contemplada en la norma sancionadora que se analiza en la presente decisión.

Ahora bien, el objeto del retraso debe recaer necesariamente sobre dos situaciones que establece la infracción: a) trámites administrativos; o b) prestación de servicios administrativos.

En tal sentido, trámite, alude a cada una de los estados, diligencias y resoluciones que se generan en un proceso administrativo.

Por su parte, servicios administrativos, aquellos que se brindan de parte de los servidores públicos para satisfacer en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés particular o general, según corresponda. Se trata de prestaciones que el Estado suministra a los gobernados.

En el presente procedimiento la denuncia fue admitida, como ha quedado relacionado, por el supuesto retardo sin motivo legal por parte de la señora Elisa Claudine Hernández Larios, del trámite de inscripción de la resolución judicial pronunciada por el Juzgado Tercero de lo Civil,

presentada al Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro, San Salvador, el veintiséis de julio de dos mil once.

El denunciante señaló, que la referida servidora pública con su actuar violó el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, el cual prescribe que la calificación de los documentos que se presenten para su registro, será integral y unitaria, debiendo puntualizarse en ella todos los defectos que en ese momento contenga el instrumento; y que dicha calificación será realizada por el registrador a más tardar dentro de los seis días siguientes a la fecha en que le hubiere sido entregado para tal efecto.

Al respecto, es importante advertir que la anterior disposición se refiere únicamente a la *calificación* de los instrumentos, como etapa del proceso de inscripción en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas.

Ahora bien, el artículo 3 de la Ley de Procedimientos Uniformes para la Presentación, Trámite y Registro o Depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual; establece que los registradores calificarán en forma integral y unitaria, los instrumentos presentados para inscripción; y, dicha calificación estará limitada a los siguientes efectos: a) ordenar su inscripción; b) observar los vicios, inexactitudes u omisiones de los que adolezcan; o c) denegar su inscripción.

Adicionalmente, es procedente establecer que el trámite de registro de un instrumento de aquellos comprendidos en los artículos 686 y 687 del Código Civil, implica además, que se observen las normas que establece la Ley de Catastro, en tal sentido, los registradores para inscribir cualquier título de propiedad de un inmueble clasificado y situado en una zona catastrada, deberán exigir los datos contenidos en la ficha catastral correspondiente, así como, dar cumplimiento a los dictámenes técnicos catastrales, según lo establecen los artículos 14 y 25 de la citada Ley.

De tal forma que, la *calificación* no conlleva per sé a la *inscripción*, como ha quedado establecido, la calificación realizada por el registrador puede tener diferentes efectos. En tal sentido, respecto a la resolución judicial cuya inscripción solicitó el denunciante, al ser calificada junto con el dictamen técnico de la Dirección de Catastro, se concluyó que dicho documento debía ser observado, por no cumplir los requisitos jurídicos y técnicos catastrales exigidos por la Ley.

Con la prueba que consta en el expediente se acredita que el instrumento presentado por el denunciante en fecha veintiséis de julio de dos mil once, bajo el número _____, atravesó diversas etapas desde su recepción hasta su calificación, siendo estas: el escaneo inicial, distribución general, distribución de equipos, codificación, confrontación, digitación y finalmente la etapa de calificación (folio 76).

También se ha probado que la servidora pública denunciada solicitó permiso por enfermedad del veintidós al veinticuatro de agosto de dos mil once (folios 77 al 79), período



durante el cual se encontró imposibilitada para calificar y emitir resoluciones correspondientes a los documentos que le habían sido asignados, entre ellos el del denunciante.

Si bien es cierto, el artículo 4 letra i) de la LEG derogada prescribe que la actuación de los servidores públicos debe regirse por el principio de disciplina que supone la observancia estricta de las normas administrativas respecto a *asistencia y horarios*, ello no significa que no puedan concurrir situaciones extraordinarias como una enfermedad, que supongan la ausencia de los servidores públicos de su trabajo durante la jornada ordinaria, pero para tal efecto deben contar con la licencia respectiva, conforme lo dispuesto en los artículos 5 numeral primero y 6 de la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos.

En el caso particular, la ausencia de la servidora pública denunciada por enfermedad los días veintidós, veintitrés y veinticuatro de agosto de dos mil once; fue debidamente justificada de conformidad con las disposiciones antes citadas.

En virtud de lo anterior, la señora Hernández Larios se encontraba impedida por justa causa, principio general de derecho recogido en nuestra legislación en el artículo 146 del Código de Procesal Civil y Mercantil, que establece: "*Al impedido por justa causa no le corre plazo desde el momento en que se configura el impedimento y hasta su cese (...)*". En forma genérica y tradicionalmente, se entiende que concurre *justa causa o justo impedimento* para cumplir con una carga, cuando por caso fortuito o fuerza mayor se hiciere imposible la realización del acto pendiente.

Si bien las circunstancias anteriores le impidieron a la servidora pública denunciada, desempeñar sus labores en las fechas antes señaladas, ello no obstaculizó su función de calificación en el plazo que regula el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; por lo que en este punto, no puede considerársele que ha cometido una infracción ética.

De lo anterior se repara que el once de agosto de dos mil once la señora Elisa Claudine Hernández Larios recibió el referido instrumento para su *calificación*, para lo cual requirió de un informe catastral por tratarse de la segregación de un inmueble por prescripción adquisitiva. Dicho informe lo recibió el diecinueve de agosto de dos mil once, por lo que emitió la resolución por la cual observaba el documento, el veintinueve de agosto de ese mismo año; observado así el plazo de seis días hábiles que la ley prevé para la calificación de dicho instrumento.

Es así que la prueba producida durante el curso del procedimiento evidencia de forma contundente que tanto la registradora a cargo de la calificación del documento como las diferentes Unidades del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro, San Salvador, realizaron una serie de gestiones tendientes a dar trámite a la resolución judicial presentada por el denunciante, algunas de las cuales demandaron mayor tiempo que otras.

Por ende, la culminación del trámite registral de la resolución judicial de segregación por prescripción adquisitiva, exigía para su calificación de la información proveniente de la Dirección

de Catastro, siendo así que el dictamen técnico catastral, no dependía de la servidora pública denunciada.

En virtud de lo anterior, no se advierte la existencia de un retardo injustificado en el trámite registral del documento presentado por el señor ; por el contrario, este contó con el debido impulso oficioso.

En este punto, conviene hacer referencia a la culpabilidad como principio fundamental del Derecho Administrativo sancionador, en virtud de la cual la responsabilidad puede ser exigida sólo si en el comportamiento del agente se aprecia la existencia de dolo o de culpa.

Sobre el particular, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha indicado que: *“Bajo la perspectiva del principio de culpabilidad, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas que resulten responsables de las mismas, por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye un requisito sine qua non para la configuración de la conducta sancionable. Es decir, que debe existir un ligamen del autor con su hecho y las consecuencias de éste; ligamen que doctrinariamente recibe el nombre de “imputación objetiva”, que se refiere a algo más que a la simple relación causal y que tiene su sede en el injusto típico; y, un nexo de culpabilidad al que se llama “imputación subjetiva del injusto típico objetivo a la voluntad del autor”, lo que permite sostener que no puede haber sanción sin la existencia de tales imputaciones”* (sentencia del 26/10/2012, contencioso administrativo 459-2007).

En razón de lo anterior, para la imposición de una sanción por infracción de un precepto administrativo, es indispensable que el sujeto haya obrado dolosa o cuando menos culposamente, es decir, que la transgresión a la norma haya sido querida o se deba a imprudencia o negligencia del sujeto, quedando excluido cualquier parámetro de responsabilidad objetiva en la relación del administrado frente a la Administración, pues ésta, para ejercer válidamente la potestad sancionatoria, requiere que la contravención al ordenamiento jurídico haya sido determinada por el elemento subjetivo en la conducta del administrado.

En ese sentido, y al haber existido una actividad constante por parte de la servidora pública denunciada puede afirmarse que no transgredió la prohibición ética de *“Retardar sin motivo legal los trámites o la prestación de servicios administrativos”*, contemplada en el artículo 6 letra i) de la LEG derogada y por lo tanto no es acreedora de la sanción correspondiente.

En otro orden de ideas, la señora Elisa Claudine Hernández Larios en su escrito del trece de septiembre de dos mil doce solicitó la calificación de malicia o temeridad de la denuncia interpuesta en su contra por el señor .

Este Tribunal ha interpretado que dicha calificación de la denuncia conlleva una imputación sin fundamento, razón o motivo, llegando inclusive a actuar de modo excesivamente imprudente, que podría inclusive, implicar que el contenido de la denuncia adoleciera de falsedad.



En el presente caso, si bien no fue comprobado un nexo entre la conducta de la denunciada y la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra i) de la derogada LEG; tampoco existen elementos suficientes que permitan configurar la ausencia de motivo razonable de la denuncia y por ende una calificación de malicia o temeridad.

Por tanto, y con base en los artículos 86 inciso tercero de la Constitución, 62 de la Ley de Ética Gubernamental, 1, 6 letra i) de su homónima derogada y 66 del Reglamento de esta última, este Tribunal **RESUELVE:**

Absuélvese a la señora Elisa Claudine Hernández Larios, Registradora Auxiliar del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro, por la transgresión a la prohibición ética de “Retardar sin motivo legal los trámites y la prestación de servicios administrativos” regulada en el artículo 6 letra i) de la derogada Ley de Ética Gubernamental atribuida por el denunciante.

NOTIFÍQUESE.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN