

14-A-16

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las nueve horas con treinta minutos del día treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho.

El presente procedimiento inició mediante aviso recibido el día ocho de febrero de dos mil dieciséis contra el señor Lorenzo Alcides Romero, Inspector de Catastro de la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca, departamento de La Paz.

Considerandos:

I. Relación de los hechos.

a) Objeto del caso

Al investigado se le atribuye la posible infracción a la prohibición ética de “*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley*”, regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto desde enero de dos mil doce percibe un salario en dicha Municipalidad sin presentarse a trabajar y particularmente el día veinte de enero de dos mil dieciséis habría participado en desórdenes públicos en el Municipio de Usulután y discutido con el Alcalde de dicha comuna en horas laborales.

b) Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de las quince horas y veinticinco minutos del día ocho de junio de dos mil dieciséis, se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe al Concejo Municipal de Zacatecoluca (f. 2).

2. Mediante informe recibido en este Tribunal el día cinco de julio de dos mil dieciséis, el Alcalde Municipal de Zacatecoluca respondió el requerimiento formulado (fs. 4 al 10).

3. Por resolución de las nueve horas y diez minutos del día ocho de septiembre de dos mil dieciséis, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Romero, y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (f. 11).

4. Con el escrito presentado el día tres de octubre de dos mil dieciséis, el investigado, por medio de su apoderado general judicial, licenciado *****, expresó sus argumentos de defensa aseverando en síntesis que: *i)* el señor Lorenzo Alcides Romero es el Secretario General de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales, que se abrevia ASTRAM; *ii)* el Concejo Municipal de Zacatecoluca, reconoció el accionar de la Organización en la defensa de los derechos laborales de los trabajadores Municipales de El Salvador, y por ello mediante Acuerdo del Despacho del señor Alcalde de ese Municipio, de fecha cuatro de julio de dos mil dieciséis se le concedió permiso al señor Romero, en su calidad de Secretario General de ASTRAM, para que ejerciera el trabajo de conducción de las diferentes Juntas Seccionales de dicha asociación a nivel nacional durante la gestión dos mil quince–dos mil dieciocho; *iii)* su representado labora para dicha Alcaldía de forma regular y

en los horarios que las autoridades han impuesto, de forma excepcional atiende las actividades organizacionales y cuando es el caso, siempre justifica y comprueba a su Jefe inmediato; iv) el señor Romero no posee una plaza denominada popularmente como "fantasma" ya que asiste a sus actividades laborales, y en uso de la facultad conferida por el Alcalde de dicho Municipio atiende las actividades de la referida Asociación; y, v) el día veinte de enero de dos mil dieciséis, su representado atendió la solicitud de la Junta General de ASTRAM y la Seccional de Usulután para dar acompañamiento en la problemática de los trabajadores municipales y respaldara la negociación con las autoridades municipales de Usulután, y para ello informó a su jefe inmediato, señor René Iván Pérez, quien lo autorizó en virtud del Acuerdo del Despacho del Alcalde Municipal de Zacatecoluca, antes relacionado. Asimismo, incorporó prueba documental y propuso como prueba testimonial la declaración de los señores René Iván Pérez Orellana y Francisco Antonio Lara Ascencio (fs. 13 al 33).

5. En la resolución pronunciada a las quince horas y diez minutos del día quince de enero de dos mil dieciocho, se autorizó la intervención del abogado ***** , como apoderado general judicial del investigado, se abrió a pruebas el procedimiento y se comisionó al licenciado Moris Edgardo Landaverde Hernández como instructor (fs. 34 y 35).

6. En la etapa probatoria se presentaron los siguientes escritos:

a) El del licenciado ***** , apoderado del investigado, presentado el día veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, mediante el cual solicitó que sea valorada la prueba de descargo que ya fue incorporada al expediente (fs. 38 y 39).

b) Informe del licenciado Moris Edgardo Landaverde Hernández, instructor de este Tribunal, de fecha veintiocho de febrero del corriente año, mediante el cual agrega prueba documental (fs. 40 al 247).

7. Escrito del licenciado ***** , apoderado del investigado, presentado el día dieciséis de mayo del presente año, mediante el cual señala nueva dirección y telefax para recibir notificaciones (f. 248).

II. Fundamento jurídico.

a) Competencia del Tribunal en materia sancionadora.

1. La ética pública está conformada por un conjunto de principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables, entre ellas el garantizar que el interés público prevalezca sobre el particular, ya sea el propio del servidor público o el de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Consciente de la importancia que el desempeño ético en la función pública reviste en el Estado de Derecho, el legislador estableció un catálogo de deberes y prohibiciones dirigido no sólo a los servidores estatales, sino también a las personas que manejan o administran

bienes y fondos públicos, con el cual se persigue prevenir y erradicar cualquier práctica que atente contra la calidad de la función pública en detrimento de la colectividad.

En ese orden de ideas, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción promueven los principios de debida gestión de los asuntos y bienes públicos, responsabilidad, integridad, rendición de cuentas y transparencia.

Asimismo, destacan la importancia de adoptar medidas preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer las normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, orientadas a evitar conflictos de intereses y, en términos generales, a prevenir la corrupción.

2. La potestad sancionadora que tiene el Tribunal de Ética Gubernamental en la Función Pública, ha sido habilitado por el artículo 14 de la Constitución, siendo una potestad jurídicamente limitada por la ley que constituye una de las facetas del poder punitivo del Estado.

Así, de conformidad a lo establecido en el artículo 1 de la LEG, el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal tiene por objeto determinar la existencia de infracciones a los deberes y prohibiciones éticas reguladas en ella, teniendo potestad sancionadora frente a los responsables de las contravenciones cometidas. De esta forma, se pretende combatir y erradicar todas aquellas prácticas que atentan contra la debida gestión de los asuntos públicos y que constituyen actos de corrupción dentro de la Administración Pública.

b) Infracción atribuida.

En el presente procedimiento se atribuye al señor Lorenzo Alcides Romero, Inspector de Catastro de la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca, percibir, desde enero de dos mil doce un salario en dicha municipalidad sin presentarse a trabajar y particularmente el día veinte de enero de dos mil dieciséis, dicho servidor público habría participado en desordenes públicos en el Municipio de Usulután y discutido con el Alcalde de dicha comuna en horas laborales.

La prohibición ética de “*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley*”, regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, pretende evitar que los servidores públicos realicen actividades ajenas al quehacer institucional durante su jornada ordinaria de trabajo, salvo que exista una justificación legal para ello.

Esta norma conlleva dos aspectos fundamentales: por un lado, se espera que los servidores estatales cumplan ciertamente con la jornada laboral ordinaria, como lo establece el artículo 84 inciso 1° de las Disposiciones Generales de Presupuestos; y, por otro lado, que durante dicha jornada, en su caso, desempeñen efectivamente las funciones públicas propias de sus cargos o las necesarias para el cumplimiento de los fines institucionales. Pues lo

contrario conduce a la lógica conclusión de que el servidor público se dedicó a actividades privadas durante su jornada ordinaria de trabajo, desatendiendo sus funciones públicas.

Cuando los servidores gubernamentales incumplen sus horarios de trabajo sin justificación alguna, colateralmente se afecta el ejercicio de la función estatal, lo que incluso podría derivar en la prestación de servicios públicos ineficientes y en el retraso de los trámites administrativos o judiciales.

Asimismo, el art. 4 letra g) de la LEG establece que la actuación de los servidores públicos debe regirse por el principio de responsabilidad, según el cual deben observar estrictamente las normas administrativas respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, atendiendo en forma personal y eficiente la función que les corresponde en tiempo, forma y lugar.

En tal sentido, se pretende evitar las deficiencias por parte de los servidores públicos en el desempeño de la importante función que realizan. De ahí, la necesidad de prohibir este tipo de conductas.

c) Prueba aportada.

En este caso la prueba que ha sido aportada y que será objeto de valoración es la siguiente:

i) Certificación del acta número veintiuno del Concejo Municipal de Zacatecoluca de fecha veintinueve de mayo de dos mil dos, en la que consta el acuerdo de nombramiento del señor Lorenzo Alcides Romero en el cargo de Administrador de Cementerios (fs. 5 y 6).

ii) Perfil del cargo de Inspector de Catastro según el Manual Descriptor de Cargos y Categorías de la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca (f. 7).

iii) Copia simple (f. 8) y certificada por notario de la certificación del acta de elección de Junta Directiva de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales, ASTRAM, de fecha veintinueve de julio de dos mil siete, inscrita en el número Ciento treinta y cinco del Libro Veintinueve de Órganos de Administración y otros documentos, que lleva el Registro de Asociaciones y Fundaciones del Ministerio de Gobernación (fs. 22 y 23).

iv) Certificación extendida por el Secretario Municipal de Zacatecoluca del acuerdo número cuarenta y cinco del acta número uno de la sesión ordinaria del Concejo de esa localidad, celebrada el día dos de mayo de dos mil doce, mediante el cual se decidió dispensar a partir del día uno de mayo de ese año hasta el treinta de abril de dos mil quince, las omisiones de marcación y marcaciones tardías al señor Romero (fs. 9, 136 y 164).

v) Certificación extendida por el Secretario Municipal de Zacatecoluca (fs. 10 y 135) y copia certificada por notario del acuerdo número treinta-B del Despacho del Alcalde de dicho Municipio, de fecha dos de junio de dos mil quince, mediante el cual se concedió permiso al señor Lorenzo Alcides Romero en su calidad de Secretario General de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales, ASTRAM, para ejercer el trabajo de

conducción de las diferentes Juntas Directivas Seccionales de dicha asociación a nivel nacional durante la gestión dos mil quince- dos mil dieciocho (f. 29 y 163).

vi) Copia certificada por notario de los Estatutos de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales y Acuerdo Ejecutivo No. 1019, aprobándolos y confiriéndoles el carácter de Persona Jurídica, publicados en el Diario Oficial No. 216, Tomo No. 349 del diecisiete de noviembre de dos mil (fs. 24 al 28).

vii) Copia certificada por notario de la nota enviada por el Secretario General y Secretario de Finanzas de ASTRAM, de fecha veintiuno de julio de dos mil dieciséis, dirigida al Alcalde Municipal de Usulután, en virtud de la cual se le comunica la reestructuración de la Junta Directiva Seccional la cual fungiría por un período de dos años a partir del día ocho de junio de ese año, y solicitan que se les otorguen los permisos correspondientes (f. 30).

viii) Copia simple y certificación extendida por el Secretario Municipal de Usulután del acuerdo número cuatro del acta número once de la sesión ordinaria del Concejo de esa localidad de fecha seis de julio de dos mil quince, en virtud del cual se concedió incremento salarial a los empleados de esa localidad a partir del día uno de enero de dos mil dieciséis, dos mil diecisiete y dos mil dieciocho (fs. 31 y 130).

ix) Copia simple y certificación extendida por el Secretario Municipal de Usulután del acuerdo número cuatro del acta número dos de la sesión ordinaria del Concejo de esa localidad de fecha once de enero de dos mil dieciséis, por el cual se decidió suspender el incremento salarial a los empleados de esa Municipalidad establecido en el acuerdo número cuatro de fecha seis de julio de dos mil quince, hasta que las finanzas de la Municipalidad se logaran estabilizar (fs. 32 y 132).

x) Copia certificada por notario de la nota suscrita por el Secretario de Actas y Acuerdos de la Junta Directiva Seccional ASTRAM Usulután a los miembros de la Junta Directiva General de ASTRAM San Salvador, de fecha quince de enero de dos mil dieciséis, en virtud de la cual solicitaron el apoyo del señor Lorenzo Alcides Romero para que los acompañara el día veinte de enero de ese año a la Alcaldía Municipal de Usulután para manifestarse ante las autoridades de ese Municipio por el incumplimiento del incremento salarial a los empleados de esa comuna (f. 33).

xi) Nota de fecha trece de febrero de dos mil dieciocho, suscrito por el Tesorero de la Alcaldía Municipal de Usulután, en virtud de la cual informa que el señor Lorenzo Alcides Romero, Secretario General de ASTRAM nunca ha retirado las aportaciones retenidas a favor de dicha asociación ya que siempre han sido retiradas por el Tesorero de la seccional del departamento de Usulután (f. 55).

xii) Informe de fecha doce de febrero de dos mil dieciocho, suscrito por el Jefe de Recursos Humanos de la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca, con relación al registro de

marcación biométrica del señor Lorenzo Alcides Romero durante el período del año dos mil doce al año dos mil dieciséis (fs. 57 y 58).

xiii) Certificación parcial del registro de marcación, permisos y licencias del investigado durante el período antes relacionado, extendida por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos de la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca (fs. 59 al 128).

xiv) Certificaciones extendida por el Secretario Municipal de Zacatecoluca del acuerdo número cincuenta y dos-A del Despacho del Alcalde de dicho Municipio, de fecha once de octubre de dos mil once, mediante el cual se concedió permiso al señor Lorenzo Alcides Romero en su calidad de Secretario General de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales, ASTRAM, para que pueda ejercer el trabajo organizativo de la misma, a partir de esa fecha hasta el treinta de abril de dos mil doce, en consecuencia se le dispensan las marcaciones en dicho período (f. 134 y 162).

xv) Informe de fecha veintidós de febrero de dos mil dieciocho, suscrito por el Secretario Municipal de Zacatecoluca, en virtud del cual se detallan los salarios y bonificaciones percibidos por el investigado en el período de dos mil doce a dos mil dieciséis (fs. 138 y 139).

xvi) Certificaciones expedidas por el Secretario Municipal de Zacatecoluca de los acuerdos del Despacho del Alcalde de esa localidad números: *i*) uno, de fecha uno de enero de dos mil doce (f. 140); *ii*) uno, de fecha uno de enero de dos mil trece (f. 141); *iii*) uno, del día uno de enero de dos mil catorce (f. 142); *iv*) uno, de fecha uno de enero de dos mil quince; y, *v*) uno, de fecha uno de enero de dos mil dieciséis (f. 144); relativos a la refrenda del nombramiento del señor Lorenzo Alcides Romero como Inspector de Catastro de la citada Alcaldía en los años dos mil doce, dos mil trece, dos mil catorce, dos mil quince y dos mil dieciséis.

xvii) Copia del Decreto número uno- dos mil doce, de emisión de la Ordenanza de Presupuesto de ingresos y egresos del Municipio de Zacatecoluca de ese año (f. 145).

xviii) Certificación expedida por el Secretario Municipal de Zacatecoluca de los decretos “Ordenanza de Presupuesto de ingresos y egresos del Municipio de Zacatecoluca” correspondientes a los años dos mil trece, dos mil catorce, dos mil quince y dos mil dieciséis (fs. 146 al 153).

xiv) Certificaciones expedidas por el Secretario Municipal de Zacatecoluca de los acuerdos del Concejo de esa localidad números: *i*) doce, del acta número dieciséis de la sesión ordinaria celebrada el día quince de agosto de dos mil doce (f. 154); *ii*) cinco, del acta número cuarenta y tres de la sesión ordinaria celebrada el día veintiuno de agosto de dos mil trece (f. 155); *iii*) treinta y ocho, del acta número treinta y siete de la sesión extraordinaria del día trece de agosto de dos mil catorce (f. 156); *iv*) veinte, del acta número catorce de la sesión extraordinaria celebrada el día veintinueve de julio de dos mil quince (f. 157); *v*) trece, del

acta número treinta y uno de la sesión extraordinaria de fecha veintisiete de julio de dos mil dieciséis (f. 158); relativos a la autorización de la bonificación del día del empleado municipal correspondiente a los años dos mil doce, dos mil trece, dos mil catorce, dos mil quince y dos mil dieciséis.

xv) Certificaciones expedidas por el Secretario Municipal de Zacatecoluca de los acuerdos del Concejo de esa localidad números: *i*) veinticinco, del acta número ocho de la sesión extraordinaria celebrada el día veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis (f. 159); *ii*) tres, del acta número treinta y cuatro de la sesión extraordinaria celebrada el día diecinueve de julio de dos mil catorce (f. 160); *iii*) seis, del acta número nueve de la sesión ordinaria del día dieciocho de febrero de dos mil quince (f. 161); relativos a la aprobación de beneficios adicionales para los empleados de ese Municipio durante los años dos mil catorce, dos mil quince y dos mil dieciséis.

xvi) Nota de fecha nueve de febrero del corriente año, suscrito por el señor *****, Director General de Grupo Megavisión, en virtud de la cual aclara que la cobertura de la manifestación realizada por ASTRAM y trabajadores de la Alcaldía Municipal de Usulután el día miércoles veinte de enero de dos mil dieciséis, fue producida por su filial, Televisión Usuluteca (f. 167).

xvii) Nota de fecha veintitrés de febrero del presente año, suscrito por la señora *****, Gerente General de Televisión Usuluteca, en la cual informa que la cobertura y nota periodística realizada el día veinte de enero de dos mil dieciséis sobre la paralización de labores realizada por sindicalistas de la Municipalidad de Usulután, estuvo a cargo del periodista Julio César Palacios Benítez (f. 168).

xviii) Informe del Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de fecha nueve de febrero de dos mil dieciocho, en el que establece que no se encontró registro alguno de la existencia jurídica de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales, ASTRAM (f. 170).

xix) Informe de fecha siete de febrero de dos mil dieciocho suscrito por la Directora General del Registro de Asociaciones y Fundaciones Sin Fines de Lucro, del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, por el cual se indica que la naturaleza jurídica de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales, es una Asociación sin fines de lucro, y que en el período dos mil catorce a dos mil dieciséis no se ha encontrado ninguna junta directiva presentada para trámite de inscripción (f. 171).

xx) Copia certificada de los Estatutos inscritos de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales, extendida el día siete de febrero del corriente año por la Directora General del Registro de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro (fs. 172 al 198).

xxi) Como elementos indiciarios de prueba, destacan las entrevistas realizadas por el instructor delegado por este Tribunal, a los señores *****,

*****,
*****,
*****,
***** y ***** , todos servidores públicos de la Unidad de Registro y Control Tributario de la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca (fs. 220 al 222).

Así como a los señores ***** y ***** , Directivos de la Seccional de ASTRAM en Usulután; y, ***** , ex Alcalde; ***** , Secretario; ***** , Jefe de la Unidad Jurídica, todos de la Alcaldía Municipal de Usulután (fs. 223 al 234).

d) Admisibilidad de prueba testimonial de descargo.

Por otra parte, el licenciado ***** , apoderado general judicial del investigado, propuso como prueba testimonial la declaración de los señores: *i)* ***** , Jefe del Departamento de Catastro de la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca, con quien pretende establecer que conocía del acuerdo emitido por el Alcalde Municipal, así como de las funciones del investigado como representante sindical y por las cuales fue autorizado para ausentarse de sus labores el día veinte de enero del dos mil dieciséis; y *ii)* ***** , Secretario de Actas y Acuerdos de la Junta Directiva de la Seccional de ASTRAM de la ciudad y departamento de Usulután, con quien pretende probar las razones por las cuales se solicitó el apoyo del investigado para asistir el veinte de enero del dos mil dieciséis a la negociación suscitada entre trabajadores y las autoridades municipales de Usulután.

Sin embargo, en el expediente constan informes y documentos remitidos por el Alcalde Municipal de Zacatecoluca con relación a las autorizaciones concedidas al investigado y al trabajo organizativo de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales que realiza, por lo cual las declaraciones propuestas por el referido profesional, no enuncian circunstancias relevantes que puedan comprobarse de manera exclusiva con dichas declaraciones. En consecuencia, resulta innecesario recibir los testimonios de descargo propuestos.

e) Omisión de la etapa de traslados.

La etapa de traslados en el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal, tiene por objeto garantizar que los intervinientes tengan conocimiento de toda la prueba recopilada en el procedimiento, concediéndoles así la posibilidad de pronunciarse respecto de la misma, o exponer cualquier alegato que robustezca su pretensión. Esta oportunidad se erige como un mecanismo de defensa ante una eventual sanción.

El artículo 68 del Reglamento de la LEG, regula los principios del procedimiento administrativo sancionador, entre ellos el de celeridad –letra c)–, el cual establece que los

procedimientos serán tramitados con agilidad, evitando dilaciones o actuaciones innecesarias; y el principio de economía –art. 68 letra d)–, regula que se evitarán gastos innecesarios tanto para el Tribunal como para los intervinientes, de manera que en las actuaciones sólo se exigirán requisitos proporcionales a los fines que se persiguen.

En este caso, en atención a los principios antes referidos este Tribunal omitió la etapa de traslados, sin que ello implique alguna vulneración a los derechos del investigado.

f) Valoración de la prueba y decisión del caso.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5° de la LEG, las pruebas vertidas en el procedimiento se valorarán según el sistema de la sana crítica, el cual se asienta en el principio de razonabilidad y obliga a que las máximas de experiencia consten en la motivación de la resolución definitiva; a fin de evidenciar cómo se ha alcanzado certeza de lo afirmado por las partes.

En el presente procedimiento, se acreditó que el señor Lorenzo Alcides Romero, es empleado de la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca, desde el día veintinueve de mayo de dos mil dos, según consta en la certificación del acta número veintiuno del Concejo Municipal de Zacatecoluca de fecha veintinueve de mayo de dos mil dos (fs. 5 y 6); y desde el año dos mil doce se ha desempeñado como Inspector de Catastro de la citada Alcaldía, según se verifica en las certificaciones expedidas por el Secretario Municipal de los acuerdos del Despacho del Alcalde de esa localidad, números: *i)* uno, de fecha uno de enero de dos mil doce (f. 140); *ii)* uno, de fecha uno de enero de dos mil trece (f. 141); *iii)* uno, del día uno de enero de dos mil catorce (f. 142); *iv)* uno, de fecha uno de enero de dos mil quince; y, *v)* uno, de fecha uno de enero de dos mil dieciséis (f. 144); relativos a la refrenda del nombramiento del investigado en dicho cargo.

Consta además en el informe suscrito por el ex Alcalde Municipal de Zacatecoluca, recibido en esta sede el día cinco de julio de dos mil dieciséis, que el señor Romero es Secretario General de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales, ASTRAM, razón por la cual fue exonerado de las omisiones de marcación y llegadas tardías por medio de acuerdos municipales, a fin que ejerciera sus funciones en la Asociación; además señaló, que el Concejo Municipal no ha considerado procedente solicitarle informe de las actividades gremiales que realiza en horario laboral, para el cual le fue concedido dispensa, a efecto de no violentar el derecho de asociación (f. 4).

De acuerdo al Manual descriptor de cargo y categorías, las funciones asignadas al investigado como Inspector de Catastro, en el período investigado, fueron, entre otras: *i)* ejecutar el programa periódico de actividades; *ii)* ejecutar inspecciones a inmuebles y empresas, y elaborar las correspondientes actas y fichas de catastro por inspección que realice; *iii)* verificar la calidad y oportunidad de los servicios prestados; *iv)* elaborar requerimientos de prevención e inscripción al contribuyente; *v)* elaborar informe de inspección; *vi)*

inspeccionar vallas publicitarias, postes del tendido eléctrico, telefónico y compañías de clave; vii) notificación de resoluciones; viii) apoyo en los procesos de cierres de cuenta y cualquier otra actividad inherente al puesto (fs. 7 y 165).

Asimismo, se determinó que en Asamblea General extraordinaria de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales, ASTRAM, celebrada el día veintinueve de julio de dos mil siete, el señor Lorenzo Alcides Romero fue nombrado Secretario General de la Junta Directiva de dicha asociación, según se verifica en la copia certificada por notario de la Credencial de Elección de Junta Directiva inscrita el día veinte de noviembre de ese mismo año al número ciento treinta y cinco del Libro veintinueve de Órganos de Administración y otros documentos, que lleva el Registro de Asociaciones y Fundaciones del Ministerio de Gobernación (fs. 22 y 23); y mediante el informe de fecha siete de febrero de dos mil dieciocho suscrito por la Directora General del mencionado Registro se establece que la naturaleza jurídica de ASTRAM, es una Asociación sin fines de lucro, y que en el período dos mil catorce a dos mil dieciséis no se ha encontrado ninguna junta directiva presentada para trámite de inscripción (f. 171), es decir la credencial antes relacionada contiene la última junta directiva nombrada.

Por otra parte, mediante el informe del Jefe de Recursos Humanos de la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca, y la certificación parcial de los controles de entrada y salida de marcación de reloj biométrico de dicha entidad, se establecen las ocasiones y horarios en que el señor Romero dejó constancia de su hora de entrada y salida a la jornada laboral, en el período de dos mil doce a febrero de dos mil dieciséis (fs. 57 al 128); y se determinó que el investigado tuvo autorización para abandonar su jornada laboral en virtud de licencias e incapacidades otorgadas por dicha Alcaldía.

Además, con la certificación del acuerdo del Alcalde Municipal de Zacatecoluca número cincuenta y dos –A de fecha once de octubre de dos mil once; se estableció que al señor Romero, en su calidad de Secretario General de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales, ASTRAM, se le concedió permiso para ejercer el trabajo organizativo de dicha asociación, a partir de esa fecha hasta el treinta de abril de dos mil doce, y se le exoneró de realizar la marcación de su registro de entrada y salida en dicho período (f. 134).

Consta en la certificación del acuerdo número cuarenta y cinco del acta número uno de la sesión ordinaria del Concejo Municipal de Zacatecoluca, celebrada el día dos de mayo de dos mil doce, que dicho órgano colegiado decidió exonerar a partir del día uno de mayo de ese año hasta el treinta de abril de dos mil quince, las omisiones de marcación y marcaciones tardías al señor Romero (fs. 9, 136 y 164).

Asimismo, por medio de certificación del acuerdo del Alcalde Municipal de Zacatecoluca número treinta–B de fecha dos de junio de dos mil quince, se comprueba que el

exigían el cumplimiento de un acuerdo municipal en el que se acordó aumento salarial para dichos empleados.

Aunado a ello, consta en las certificaciones extendidas por el Secretario Municipal de Usulután los siguientes acuerdos: *i*) número cuatro del acta número once de la sesión ordinaria del Concejo de esa localidad de fecha seis de julio de dos mil quince, en virtud del cual se concedió incremento salarial a los empleados de esa localidad a partir del día uno de enero de dos mil dieciséis, dos mil diecisiete y dos mil dieciocho (f. 130); y *ii*) número cuatro del acta número dos de la sesión ordinaria del Concejo de esa localidad de fecha once de enero de dos mil dieciséis, por el cual se decide suspender el incremento salarial a los empleados de esa Municipalidad establecido en el acuerdo arriba relacionado, hasta que las finanzas de la Municipalidad se logren estabilizar (f. 132).

Tal situación fue constatada por el señor ******, ex Alcalde Municipal de Usulután, quien señaló que algunos empleados del sindicato ASTRAM, en fecha que no recuerda, realizaron una manifestación, acompañada de una suspensión de labores exigiendo aumento salarial, lo cual, luego de varias reuniones, concluyó con la aprobación de un aumento salarial de treinta dólares anuales para cada empleado, e indicó que efectivamente el señor Lorenzo Romero, estuvo presente en dichas negociaciones, en calidad de Secretario General de ASTRAM (fs. 233 y 234).

Asimismo, se verifica en las notas de fechas nueve y veintitrés de febrero del corriente año, remitidas en su orden por el Director General de Grupo Megavisión, y la segunda por la Gerente General de Televisión Usuluteca, en virtud de la cuales se establece que la cobertura y nota periodística realizada el día veinte de enero de dos mil dieciséis sobre la paralización de labores realizada por un grupo de empleados de la Municipalidad de Usulután quienes exigían el cumplimiento de acuerdos relativos a un aumento salarial, estuvo a cargo del periodista ****** de Televisión Usuluteca, filial de Grupo Megavisión (fs. 167 y 168).

La prueba recabada entonces, genera convicción acerca de la participación del señor Romero en actividades de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales que se abrevia ASTRAM, durante su jornada laboral en la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca, tal como consta en las certificaciones de los acuerdos del Alcalde de dicho Municipio números: *i*) cincuenta y dos –A de fecha once de octubre de dos mil once; *ii*) cuarenta y cinco de sesión ordinaria del dos de mayo de dos mil doce, documentado en acta número uno; *iii*) treinta–B de fecha dos de junio de dos mil quince, el señor Lorenzo Alcides Romero contaba con autorización para poder ejercer el trabajo organizativo de ASTRAM en horario ordinario correspondiente a su jornada laboral, para el período del once de octubre de dos mil once hasta el año dos mil dieciocho, exonerándosele de la obligación de dejar constancia de su hora de entrada y salida a dicha entidad, mediante marcación.

Ahora bien, de acuerdo con el informe de fecha siete de febrero de dos mil dieciocho suscrito por la Directora General del Registro de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro, del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, se constató que la naturaleza jurídica de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales, es una Asociación sin fines de lucro; y con el informe del Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se estableció que dicha entidad no se encuentra registrada como una asociación profesional o sindicato (fs. 170 y 171).

Sin embargo, el artículo 5 de los Estatutos de ASTRAM regula que dentro de sus fines está el analizar los problemas de los trabajadores municipales, para contribuir a la consolidación del proceso democrático de la sociedad salvadoreña (f. 182).

En razón de ello, el señor Lorenzo Alcides Romero, en el período investigado, actuó de hecho como sindicalista, a pesar de no tener formalmente la acreditación para ello.

Es preciso destacar que respecto del *contenido del derecho a la libre asociación*, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que el mismo "constituye un ámbito de autonomía complejo que alcanza tanto al derecho para crear asociaciones –el derecho subjetivo individual a asociarse– como al establecimiento de unas condiciones de libre desenvolvimiento de aquéllas –el régimen de libertad para las asociaciones–" (Sentencia de 23-III-2001, Inc. 8-97).

Así, *el derecho a asociarse libremente* "al igual que muchos otros derechos, deriva de la necesidad social de solidaridad y asistencia mutua. De ahí que el ejercicio de dicho derecho se traduzca en la constitución de asociaciones de todo tipo que, con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, habrán de servir al logro de los fines, a la realización de las actividades y a la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas. Es así como, de esta forma, surgen los partidos políticos, sindicatos, asociaciones y colegios profesionales, sociedades mercantiles, fundaciones culturales, de beneficencia y de ayuda mutua, comités de lucha y de defensa, centros y clubes deportivos, etc. De la incidencia de los múltiples tipos de expresión del derecho de asociación en la vida política, económica, social y cultural del país puede colegirse la importancia que reviste este derecho fundamental" (Sentencia de 8-X-1998, Amp.23-R-96).

A modo de conclusión es preciso señalar que, de conformidad con el *principio de culpabilidad*, –aplicable tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo Sancionador–, 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 (Resolución del 18/11/2013, ref. 117-2011).

En el caso particular, según se ha detallado en la presente resolución con el análisis de los elementos probatorios incorporados al procedimiento no se ha logrado determinar que durante el período de enero del año dos mil doce a febrero de dos mil dieciséis, el señor Lorenzo Alcides Romero, Inspector de Catastro en la Alcaldía Municipal de Usulután haya realizado actividades privadas durante su jornada ordinaria de trabajo en dicha Alcaldía, por cuanto en las ocasiones en que ausentó de sus labores le amparaba la autorización brindada por el Concejo Municipal de Zacatecoluca para el desarrollo de actividades sindicales.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, III.1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 letra c) y 8. 1 y 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 6 letra e), 37 de la Ley de Ética Gubernamental y 99 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

Absuélvese al señor Lorenzo Alcides Romero, Inspector de Catastro de la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca, a quien se atribuyó la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN