

13-O-16

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas con cuarenta y cinco minutos del día quince de mayo de dos mil diecinueve.

Por agregado el informe del licenciado Carlos Edgardo Artola Flores, instructor de este Tribunal (fs. 26 al 32), con la documentación que adjunta (fs. 33 al 134).

A ese respecto, este Tribunal hace las siguientes consideraciones:

I. El presente procedimiento administrativo sancionador inició de oficio contra el señor Numan Pompilio Salgado García, Diputado de la Asamblea Legislativa, quien durante el período comprendido entre mayo de dos mil quince a diciembre de dos mil dieciséis habría intervenido en las refrendas o prórrogas de la contratación de los señores Karla Yuriko Essvethana Salgado de Canales, Gloria Elizabeth Gómez de Salgado y Mauricio Ernesto Campos Martínez en la referida institución, con quienes tendría vínculos de parentesco; así como en la contratación de su hermana Sandra Marlene Salgado García; por lo cual se le atribuye la posible transgresión a la prohibición ética de *“Nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, excepto los casos permitidos por la ley”*, regulada en el artículo 6 letra h) de la Ley de Ética Gubernamental.

II. A partir de la investigación de los hechos y la recepción de prueba que este Tribunal encomendó a la instructora, se obtuvieron los siguientes resultados:

i) Durante el período comprendido entre los días uno de mayo de dos mil quince y treinta de abril de dos mil dieciocho, el señor Numan Pompilio Salgado García se desempeñó como Diputado de la Asamblea Legislativa, de conformidad con el Decreto N.º 2 emitido por el Tribunal Supremo Electoral el nueve de abril de dos mil quince, publicado en el Diario Oficial N.º 63, Tomo N.º 407, de fecha diez del mismo mes y año.

ii) En el período comprendido entre los días uno de junio de dos mil quince y el treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis, la señora Sandra Marlene Salgado García laboró como Asistente de Fracción de la Asamblea Legislativa, cuyas funciones consistían en asesorar Diputados de su Grupo Parlamentario; brindar apoyo administrativo en procesos de la Unidad; administrar el control de entrada y salida de documentación de acuerdo a lineamientos recibidos, entre otros; todo ello de conformidad con el informe remitido por la Gerente de Recursos Humanos de la institución (fs. 9 al 12); certificación del contrato número 452-2015 (fs. 42 y 43) y de la versión pública de la resolución de la Presidencia de la Asamblea Legislativa número 239 de fecha veintitrés de diciembre de dos mil quince, con la cual se prorroga el contrato de la referida empleada (fs. 44 al 46).

En el informe de fecha veintiuno de diciembre del dos mil dieciocho, el señor Guadalupe Antonio Vásquez Martínez indicó que desde el día uno de mayo de dos mil quince se desempeña como Coordinador del Grupo Parlamentario del partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA): y señaló que el proceso de contratación, renovación, supresión de plazas, y temas

salariales corresponde al Presidente de la Asamblea Legislativa, según los arts. 13 y siguientes del Reglamento Interior institucional. Ahora bien, con la selección de personal, detalló que los Diputados de turno de esa fracción política realizan la petición y propuesta de los mismos al Coordinador, quien a su vez traslada dichas peticiones a la Gerencia de Recursos Humanos, para iniciar el proceso de contratación (fs. 106 al 108).

En mayo de dos mil quince, la contratación de la señora Sandra Marlene Salgado García fue propuesta por el Diputado Guadalupe Antonio Vásquez Martínez; autorizada por la Diputada Lorena Peña Mendoza, Presidenta de la Asamblea en esa época; y fue asignada como Asistente del referido Coordinador; con base en el informe suscrito por la Gerente de Recursos Humanos de la institución (f. 11 vuelto).

iii) Los señores Sandra Marlene Salgado García y Numan Pompilio Salgado García son hermanos, ambos hijos de los señores Pompilio Salgado y Eloísa García de Salgado, por lo cual entre ellos existe un vínculo en segundo grado de consanguinidad, conforme a las certificaciones de partidas de nacimiento de los dos primeros (fs. 118 y 121).

iv) Desde mayo de dos mil doce, la señora Karla Yuriko Essvethana Salgado de Canales labora como Asistente de Fracción de la Asamblea Legislativa, según el informe remitido por la Gerente de Recursos Humanos de la institución (fs. 9 al 12); y certificación de las versiones públicas de las resoluciones de la Presidencia de la Asamblea Legislativa números 162 del día veintitrés de diciembre de dos mil catorce (fs. 49 al 50), 1 del día treinta de abril de dos mil quince (fs. 51 al 53); 219 del día uno de junio de dos mil quince (fs. 54 al 56); y 239 del día veintitrés de diciembre de dos mil quince (fs. 57 al 59); en las cuales se prorrogó el contrato de la empleada antes citada.

La contratación de la señora Karla Yuriko Essvethana Salgado de Canales fue propuesta por el ex Diputado Carlos Walter Guzmán Coto, Coordinador General del Grupo Parlamentario GANA en esa época; autorizada por el ex Diputado Sigfrido Reyes Morales, Presidente de la Asamblea en ese momento; y fue asignada como Asistente del Diputado Guadalupe Antonio Vásquez Martínez; con base en el informe suscrito por la Gerente de Recursos Humanos de la institución (f. 11 vuelto).

v) La señora Karla Yuriko Essvethana Salgado de Canales es hija del señor José Wilfredo Salgado García, quien a su vez es hermano del señor Numan Pompilio Salgado García, pues ambos son hijos de los señores Pompilio Salgado y Eloísa García de Salgado, de conformidad con la certificación de sus respectivas partidas de nacimiento (fs. 118, 120 y 134). En razón de ello, la señora Karla Yuriko Essvethana Salgado de Canales es sobrina del señor Numan Pompilio Salgado García, existiendo entre estos dos un vínculo de parentesco de tercer grado de consanguinidad.

vi) Desde el año dos mil nueve, la señora Gloria Elizabeth Gómez de Salgado labora como Analista de Fracción en la Asamblea Legislativa según el informe remitido por la Gerente de Recursos Humanos de la institución (fs. 9 al 12); certificación del contrato número 447-2015 (fs. 68 y 69); y de las versiones públicas de las Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea

Legislativa números 173 del día veintitrés de diciembre de dos mil catorce (fs. 62 al 64), 1 del día treinta de abril de dos mil quince (fs. 65 al 67); y 239 del día veintitrés de diciembre de dos mil quince (fs. 70 al 71); en las cuales se prorrogó el contrato de la empleada antes citada.

En el año dos mil nueve, el ex Diputado Santos Guevara Ramos, en ese entonces Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Demócrata Cristiano (PDC), solicitó la contratación de la señora Gloria Elizabeth Gómez de Salgado, la cual fue autorizada por el ex Presidente de la Asamblea, Ciro Cruz Zepeda Peña, con base en el informe suscrito por la Gerente de Recursos Humanos de la institución (f. 12).

En informe de fecha veintiuno de diciembre del dos mil dieciocho, el señor Reinaldo Alcides Carballo Carballo, Coordinador del PDC, explicó que los Diputados de turno de esa fracción política realizan la petición y propuesta del personal al Coordinador, quien a su vez traslada dichas peticiones a la Gerencia de Recursos Humanos para iniciar el proceso de contratación (f. 111).

Según certificación de su partida de nacimiento, en mil novecientos ochenta y nueve la señora Gloria Elizabeth Gómez contrajo matrimonio civil con el señor José Wilfredo Salgado García (f. 119), hermano del señor Numan Pompilio Salgado García; sin embargo, el día veinticinco de abril de dos mil doce dicho vínculo fue disuelto por medio de divorcio decretado por el Juez de Familia de San Francisco Gotera, departamento de Morazán; en virtud de lo anterior, en los años dos mil quince a dos mil dieciséis, la señora Gloria Elizabeth Gómez ya no era cuñada del investigado.

vii) A partir del día cuatro de mayo de dos mil nueve, el señor Mauricio Ernesto Campos Martínez labora como Analista de Fracción en la Asamblea Legislativa, según el informe remitido por la Gerente de Recursos Humanos de la institución (fs. 9 al 12); certificación de los contratos números 212-2016 (fs. 82 y 83); y de las versiones públicas de las resoluciones de la Presidencia de la Asamblea Legislativa números 156 del día veintitrés de diciembre de dos mil catorce (fs. 73 y 74), 1 del día treinta de abril de dos mil quince (fs. 75 al 77); y 239 del día veintitrés de diciembre de dos mil quince (fs. 80 y 81); en las cuales se prorrogó el contrato del empleado antes citado.

La contratación del señor Mauricio Ernesto Campos Martínez fue propuesta por el Diputado Rodolfo Antonio Parker Soto, en esa época Vicepresidente de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa; autorizado por el ex Presidente de la Asamblea, Ciro Cruz Cepeda Peña, con base en el informe suscrito por la Gerente de Recursos Humanos de la institución (f. 11 vuelto).

Conforme a la certificación de las partidas de nacimiento de los señores Mauricio Ernesto Campos Martínez y Numan Pompilio Salgado García, no existe ningún vínculo de parentesco entre ambos (fs. 118 y 122).

III. La prohibición ética investigada de “Nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, excepto los casos permitidos por la ley”, regulada en el artículo 6 letra h) de la LEG.

Como ya se indicó, el presente procedimiento administrativo sancionador se tramita contra el señor Numan Pompilio Salgado García, Diputado de la Asamblea Legislativa, por cuanto habría intervenido en la contratación de sus parientes:

Sobre el particular, debe indicarse que en materia administrativa sancionadora el principio de legalidad “(...) implica la existencia de una ley escrita; que la ley sea anterior al hecho sancionado; se describa un supuesto de hecho estrictamente determinado, lo que implica un rechazo de la analogía como fuente creadora de delitos, penas e infracciones administrativas; e impide que el juez o la administración se conviertan en legisladores” (sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el proceso de inconstitucionalidad ref. 148-2014 el 20/IX/2017).

En otros términos, la observancia del referido principio requiere, entre otros aspectos, la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones, es decir, la tipicidad de las conductas ilícitas y de sus correspondientes consecuencias jurídicas.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en su jurisprudencia refiere que “El *tipo infractor administrativo* constituye la construcción lógica de la situación hipotética conminada en abstracto con la imposición de una sanción, la cual contiene un grado de precisión y claridad que permite establecer los marcos o límites de tal construcción (...) El denominado *juicio de tipicidad* alude a la *adecuación* de la conducta observada por el supuesto infractor de la norma jurídica, con los elementos descriptivos de un determinado tipo infractor” (sentencia dictada en el proceso 286-2007 el 17/VII/2013). A ello agrega la citada Sala que al momento de realizar tal adecuación normativa, las autoridades administrativas sancionadoras se encuentran estrictamente sujetas a los tipos punitivos, de forma que no pueden ejercitar la potestad sancionadora respecto de comportamientos que no se hallen contemplados en las normas que los tipifican.

De ahí que “A la vista de la norma debe saber el ciudadano que su conducta constituye una infracción y, además, conocer cuál es la respuesta punitiva que a tal infracción depara el Ordenamiento” (Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª ed., p. 268).

Esta suficiencia de tipificación encuentra su fundamento en la seguridad jurídica y se concreta en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de una determinada conducta.

En resoluciones precedentes este Tribunal ha interpretado que la prohibición ética regulada en el art. 6 letra h) de la LEG “sanciona la explotación de una posición de autoridad para conseguir empleo y otros favores a familiares, cónyuges, convivientes o socios, lo cual constituye un tipo de corrupción conocido como *nepotismo*, que se caracteriza por realizar concesiones o contratar empleados con base en el favoritismo que proviene de las relaciones familiares, afectivas, por la cercanía y lealtad al gobernante o funcionario en cuestión”.

En esas mismas decisiones se indicó que “(...) Dicha norma ética persigue evitar condiciones de desigualdad originadas por privilegios o favoritismos que generan la exclusión de otros grupos y por ende el funcionamiento deficiente en el desempeño de la función pública; y es

que, la estructura orgánica del Estado no responde a intereses particulares, ya que el elemento que garantiza la situación del servidor público es, en puridad, garantía de la realización del interés público.

Precisamente, se espera que todo servidor público actúe conforme a los principios de supremacía del interés público, imparcialidad y lealtad, contenidos en el artículo 4 letras a), d) e i) de la Ley; para lo cual están llamados a evitar relaciones laborales, contractuales, convencionales o de cualquier otra naturaleza que generen para ellos responsabilidades de carácter privado que los pongan en situación de anteponer su interés personal o el de sus parientes sobre el interés público y las finalidades de la institución pública en la que se desempeñan” (entre otras, resoluciones emitidas en los procedimientos 98-A-13 el 12/IX/2014, 6-O-15 Acum. 52-D-15/45-D-16 el 26/VIII/2016, 1-A-15 el 28/II/2017).

Sin embargo, cabe indicar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el autoprecedente de los tribunales judiciales y administrativos puede flexibilizarse, y señala como supuestos –no taxativos– para apartarse válidamente de dicho pronunciamiento, los siguientes: i) estar en presencia de un pronunciamiento *cuyos fundamentos normativos son incompletos o erróneamente interpretados*; ii) *el cambio en la conformación subjetiva del Tribunal*; y iii) que los fundamentos fácticos que le motivaron hayan variado sustancialmente al grado de volver incoherente el pronunciamiento originario con la realidad normada (*sentencia dictada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el proceso de inconstitucionalidad ref. 1-2010, el 25/VIII/2010*).

Así, a partir del día veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete se verificó un cambio total en la configuración subjetiva de este Tribunal, el cual ha redefinido las corrientes de pensamiento jurídico representadas en este órgano colegiado y propiciado la revisión de los autoprecedentes emitidos.

En ese sentido, en la resolución pronunciada a las once horas treinta y cinco minutos del día veinticinco de junio de dos mil dieciocho en el expediente 3-A-18, se estableció que la prohibición ética regulada en el art. 6 letra h) de la LEG se dirige directamente a las personas que tienen la atribución de nombramiento, contratación y traslado de sus parientes; por lo cual a partir de la misma, se ha cambiado el criterio para todos los casos en los cuales se ha invocado esta norma (186-A-17 del 11/VIII/2018; 71-A-18 del 03/IX/2018; 158-A-15 del 17/IX/2018; 298-A-17 del 12/II/2019).

Desde esa perspectiva, el art. 12 numeral 25) del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa señala que corresponde a la Junta Directiva “*Nombrar, remover, aceptar renunciaciones y conceder licencias a los funcionarios administrativos y a los empleados de la Asamblea, así como a los consultores, cualquiera que sea la fuente de financiamiento con que se contraten*”.

El art. 147 incisos 1º y 2º del mismo Reglamento indica que: “*La Junta Directiva nombrará a los empleados de las distintas dependencias de la Asamblea, de conformidad con la Ley de salarios, también podrá celebrar contratos, según las necesidades de cada área.*”

La Junta Directiva, a propuesta de cada uno de los coordinadores de los grupos parlamentarios, nombrará al personal de apoyo, de acuerdo con la proporcionalidad de cada uno de estos grupos”.

En definitiva, es la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa quien tiene la atribución legal de nombrar, contratar o trasladar a los servidores públicos de la misma.

Al verificar en el portal de transparencia de la Asamblea que en los años dos mil quince y dos mil dieciséis, la Junta Directiva estuvo integrada por los señores Lorena Peña, Guillermo Gallegos, Ana Vilma Albán de Escobar, José Serafín Orantes, Norman Quijano, Donato Vaquerano, Francisco Merino, Rodrigo Ávila, Santiago Flores Alfaro, Guillermo Mata Bennett, Reynaldo López Cardoza, Jackeline Rivera, David Reyes, Mario Alberto Tenorio, Jorge Escobar, y Abilio Orestes Rodríguez; se repara que el señor Numan Pompilio Salgado García no formaba parte de la misma, por lo cual no tenía dentro de sus atribuciones nombrar ni contratar al personal.

En consecuencia, los hechos atribuidos al señor Numan Pompilio Salgado García son atípicos con relación a la prohibición ética enunciada en el art. 6 letra h) de la LEG, por cuanto no tenían como atribución directa la contratación ni la prórroga de los contratos de los empleados de la Asamblea Legislativa.

El artículo 97 letra a) del Reglamento de la LEG establece el sobreseimiento como forma de terminación anticipada del procedimiento *cuando después de haberse admitido la denuncia o aviso se advierta alguna de improcedencia, en los términos establecidos en este Reglamento”.*

Entre las causales de improcedencia de la denuncia o el aviso figura que “El hecho denunciado no constituya transgresión a las prohibiciones o deberes éticos” –art. 81 letra b) del mismo Reglamento–.

Al amparo de las normas citadas, la falta de tipicidad de la conducta atribuida al referido investigado conlleva la finalización del procedimiento mediante la figura del sobreseimiento.

Por tanto, y con base en lo dispuesto en el artículo 97 letra a) del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental, este Tribunal **RESUELVE:**

Sobreséese el presente procedimiento iniciado de oficio contra el señor Numan Pompilio Salgado García, Diputado de la Asamblea Legislativa.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.