

**78-A-21**

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las nueve horas con cincuenta minutos del día doce de agosto de dos mil veintidós.

Mediante resolución de f. 134 se concedió a la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola, el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes, decisión que fue legalmente notificada según consta en acta de f. 135 y sus anexos.

**Considerandos:**

**I. Relación de los hechos**

Objeto del caso

El presente procedimiento se tramita contra la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola, ex Colaboradora de Prensa del Grupo Parlamentario del Partido de Concertación Nacional -PCN- en la Asamblea Legislativa, a quien se atribuye la transgresión 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 durante el período comprendido entre los días seis de diciembre de dos mil dieciséis y veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, habría incumplido su jornada laboral, sin gestionar los permisos correspondientes.

Desarrollo del procedimiento

1. En la resolución del día veinte de agosto de dos mil veintiuno (f. 2), se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe al Presidente de la Asamblea Legislativa.

2. Por resolución del día seis de diciembre de dos mil veintiuno (fs. 14 y 15), se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

3. Mediante resolución del día veintitrés de febrero del corriente año (f. 27), se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles; y se delegó a un instructor para que realizara la investigación de los hechos.

4. Con la resolución del día siete de julio de este año (f. 134) se concedió a la investigada el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes; sin que ejerciere su correspondiente derecho.

**II. Fundamento jurídico.**

Transgresión atribuida

La conducta atribuida a la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola, consistente en haber incumplido su jornada laboral sin gestionar los permisos correspondientes, se calificó como una posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

La referida norma 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. La referida norma tiene por objeto que el servidor público respete su jornada ordinaria, es decir, el tiempo efectivo establecido para que se dedique a las tareas usuales que corresponden a su puesto o cargo.

La regulación común de la jornada de trabajo en el sector público se encuentra en el artículo 84 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, el cual preceptúa que el despacho ordinario en

todas las oficinas públicas, será de lunes a viernes, en una sola jornada de las ocho a las dieciséis horas. Al poseer esta disposición un carácter general resulta útil para definir la jornada ordinaria o período de audiencia en que los funcionarios y empleados están obligados a asistir a su despacho u oficina, ante la falta de un horario particular contemplado por las leyes y reglamentos que rigen ámbitos específicos.

Lo anterior tiene su fundamento en la naturaleza del trabajo prestado por el servidor público, el cual está determinado por las necesidades y conveniencias generales de los ciudadanos, delimitado por el ordenamiento jurídico y enmarcado en las competencias de los entes públicos; por lo cual, el interés que satisface en este caso el trabajo del servidor público es el interés general de la comunidad, que recibe los servicios públicos.

En ese sentido, en las entidades del Estado debe cumplirse una jornada ordinaria de trabajo, que permita a los usuarios obtener los servicios y realizar las gestiones de su interés dentro de un plazo razonable, y no establecido a conveniencia del interés particular del servidor público.

No cabe duda que la Administración Pública está destinada a operar en condiciones óptimas, con el propósito de brindar servicios de calidad, de conformidad con los recursos (materiales y personales) que se han dispuesto para ello y, ante la ausencia de estos, el cumplimiento de los fines institucionales no se realiza en el tiempo o circunstancias planificadas.

Esto no implica negar la posibilidad de que los servidores públicos puedan ausentarse de sus labores, pero ello debe ser por motivos legales, mediante el debido procedimiento y en los límites que la ley establece, para que dicha ausencia no sea arbitraria.

Ciertamente, para que un servidor público pueda realizar una actividad particular durante su jornada ordinaria de trabajo es imprescindible contar con el aval de la autoridad (o institución) en la que ejerce su cargo, pues de lo contrario podría generarse un perjuicio o detrimento del desempeño de la función pública y, en consecuencia, del servicio que se presta a la ciudadanía.

Por ende, 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.

Y es que la actuación de los servidores públicos debe regirse por los principios éticos de supremacía del interés público, probidad, responsabilidad y lealtad, establecidos en el artículo 4 letras a), b), g) e i) de la LEG, lo cual supone que atiendan las funciones que les corresponden de forma personal, estrictamente en el tiempo, forma y lugar establecido por las normas administrativas respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, pues es en razón de ello que reciben una remuneración proveniente de fondos públicos.

En tal sentido, se pretende evitar las deficiencias por parte de los servidores públicos en el desempeño de la importante función que realizan; tal como se ha establecido en las resoluciones del 03/09/2021, 27/09/21 y 21/01/2022 de los casos 105-A-19, 6-O-20 y 102-D-19, pronunciadas por este Tribunal.

### **III. Prueba recabada en el procedimiento**

En este caso la prueba que será objeto de valoración, por ser lícita, pertinente, idónea, necesaria y útil, es la siguiente:

1. Copia de la nota remitida por el ex Coordinador General del Grupo Parlamentario del PCN en la Asamblea Legislativa, dirigida a la Gerente de Recursos Humanos de la institución, de la nómina de personal exonerado de marcación, incluyendo a la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola, a partir de mayo de dos mil diecisiete (fs. 7 y 8, 58 y 59).
2. Copia del Memorándum suscrito por el ex Coordinador del PCN, dirigida a la Gerente de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa, de la nómina de personal exonerado de marcación, incluyendo a la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola, a partir de mayo de dos mil dieciocho (fs. 9, 60, 132 y 133).
3. Copia del Certificado de Incapacidad Temporal del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), a nombre de la señora Oppenheimer Guirola durante el período comprendido entre los días ocho de noviembre de dos mil diecinueve y seis de enero de dos mil veinte (fs. 10, 109).
4. Informe rendido por el actual Coordinador del Grupo Parlamentario del PCN, mediante el cual señala que la documentación correspondiente a los empleados de la gestión anterior a mayo de dos mil veintiuno, fue incautada por la Fiscalía General de la República -FGR- (fs. 12 y 13, 61).
5. Oficio N.º FGR-491-UEDC-2022 suscrito por el Jefe de la Unidad Especializada de Delitos de Corrupción de la FGR, en el cual indica que el expediente laboral de la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola se encuentra a la orden del Juzgado Noveno de Paz de San Salvador (f. 36).
6. Oficio ref. 03091/22/YM suscrito por el Gerente de Control Migratorio y el Jefe Ad Honorem del Departamento de Movimientos Migratorios; ambos de la Dirección General de Migración y Extranjería; en el que consta que durante el período comprendido entre los días dos de julio y diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, la señora Oppenheimer Guirola viajó hacia los Estados Unidos de América (fs. 37 y 38).
7. Informe rendido por el Jefe de Operaciones Administrativas de la Gerencia de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa, mediante el cual expone que desde el día uno de junio de dos mil quince al treinta de abril de dos mil veintiuno, la señora Oppenheimer Guirola se desempeñó como Colaboradora de Prensa del Grupo Parlamentario del PCN, con un salario de mil dólares (US\$1,000.00) mensuales; quien se encontró exonerada del registro de asistencia biométrica, a solicitud del Coordinador de dicho Grupo Parlamentario, correspondiendo a éste la verificación del horario laboral y el cumplimiento de las funciones de dicha empleada (fs. 39 y 40).
8. Resolución N.º 236 emitida por la ex Presidenta de la Asamblea Legislativa el día veintitrés de diciembre de dos mil quince, en la cual se prorrogó el contrato de la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola en calidad de Colaboradora de Prensa a tiempo parcial para el año dos mil dieciséis (fs. 42 y 43, 83 y 84).
9. Contrato N.º 341/2017 de la señora Oppenheimer Guirola a tiempo parcial, en el año dos mil diecisiete (fs. 44, 81 y 82).
10. Resolución N.º 274 suscrita por el ex Presidente de la Asamblea Legislativa el día veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, en la cual se prorrogó el contrato de la señora Oppenheimer Guirola entre los días uno de enero y treinta de abril de dos mil dieciocho (fs. 45 y 46, 78 al 80).

11. Contrato N.º 749/2018 de la señora Oppenheimer Guirola, correspondiente al período comprendido entre los días uno de mayo y treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho (fs. 47, 76 y 77).

12. Resolución N.º 310 suscrita por el ex Presidente de la Asamblea Legislativa el día veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, en la cual se prorrogó el contrato de la señora Oppenheimer Guirola entre los días uno de enero y treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve (fs. 48 y 49, 73 al 75).

13. Acuerdo N.º 1584 suscrito por los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa el día diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve, en la cual se prorrogó el contrato de la señora Oppenheimer Guirola entre los días uno de enero y treinta y uno de diciembre de dos mil veinte (fs. 50 y 51, 70 al 72).

14. Acuerdo N.º 2719 suscrito por los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa el día veintiuno de diciembre de dos mil veinte, en la cual se prorrogó el contrato de la señora Oppenheimer Guirola entre los días uno de enero y abril de dos mil veintiuno (fs. 52 y 53, 66 al 69).

15. Informe rendido por la Tesorera Institucional de la Asamblea Legislativa, con el cual indicó los salarios, reintegros, aguinaldos y bonificaciones percibidos por la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola entre diciembre de dos mil dieciséis hasta abril de dos mil veintiuno (f. 55).

16. Acta de Audiencia Especial de Desembalaje de Evidencia y Entrega de Certificación en el Juzgado Noveno de Paz de San Salvador, mediante la cual se entregó certificación del expediente laboral de la señora Oppenheimer Guirola al instructor delegado (fs. 62 y 63).

17. Certificación del expediente laboral de la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola (fs. 64 al 122).

18. Informe del Jefe de Operaciones Administrativas de la Gerencia de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa, mediante el cual indicó que entre julio y octubre de dos mil diecinueve, la señora Oppenheimer Guirola se encontró exonerada del registro de asistencia biométrica, a solicitud del Coordinador del partido, correspondiendo a éste la verificación del horario laboral y el cumplimiento de las funciones de dicha empleada (f. 128).

19. Informe de la Tesorera Institucional de la Asamblea Legislativa, con el cual indicó los salarios percibidos por la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola entre julio y octubre de dos mil diecinueve (f. 130).

Ahora bien, la documentación que consta a fs. 6, 12, 123 al 125 no será valorada por no estar relacionada con los hechos objeto del procedimiento; y la de fs. 6 vuelto, 7 y 57 por referirse a una época que supera el período investigado.

#### **IV. Valoración de la prueba y decisión del caso.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5º 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.

El artículo 89 del Reglamento de la LEG establece que en el procedimiento administrativo sancionador rige el principio de libertad probatoria, siendo admisibles todos los medios de prueba,

que cumplen los requisitos de licitud, pertinencia, idoneidad, necesidad y utilidad; habiéndose realizado el juicio de admisibilidad y procedencia correspondiente.

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 1º, 2º y 3º de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), establecen reglas generales en cuanto a los medios probatorios, así: “[l]os hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán probarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho y será aplicable, en lo que procediere, el Código Procesal Civil y Mercantil.--Se practicarán en el procedimiento todas las pruebas pertinentes y útiles para determinar la verdad de los hechos, aunque no hayan sido propuestas por los interesados y aun en contra de la voluntad de éstos. --Las pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica; sin embargo, para el caso de la prueba documental, se estará al valor tasado de la misma en el derecho procesal común”. Y el inciso 6º de la disposición legal citada prescribe que “[l]os documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

Así, en el presente caso, dentro de la prueba vertida se encuentra la documental, la cual se configura dentro de los documentos públicos administrativos, que son los “válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas; esto es los producidos por un órgano administrativo de acuerdo a las formalidades exigidas en cada caso” (Barrero, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, p. 336).

Lo anterior, en concordancia con los artículos 106 de la LPA y 331 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), éste último refiere que serán instrumentos públicos “los expedidos por notario, que da fe, y por autoridad o funcionario público en el ejercicio de su función pública”; cuyo valor probatorio, de conformidad al artículo 341 del CPCM, constituye “prueba fehaciente de los hechos, actos o estado de cosas que documenten; de la fecha y personas que intervienen en el mismo, así como del fedatario o funcionario que lo expide”. En este sentido, es preciso acotar que la prueba documental vertida en el procedimiento, consta de informes y certificaciones emitidas por servidores de instituciones públicas.

Por tanto, a partir de la prueba aportada en el transcurso del procedimiento se ha establecido con certeza que:

*1. De la calidad de servidora pública de la investigada.*

Durante el período comprendido entre los días uno de junio de dos mil quince y treinta de abril de dos mil veintiuno, la señora Oppenheimer Guirola se desempeñó como Colaboradora de Prensa del Grupo Parlamentario del PCN en la Asamblea Legislativa; de conformidad con las Resoluciones N.º 236, 274 y 310; los contratos N.º 341/2017 y 749/2018; y los Acuerdos N.º 1584 y 2719, mediante los cuales se prorrogó el contrato de la misma.

*2. De la jornada laboral que debía cumplir la investigada en la Asamblea Legislativa y de su mecanismo de control de asistencia:*

Según informes del Jefe de Operaciones Administrativas de la Gerencia de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa, el horario laboral de la institución es de lunes a viernes, de las ocho a las dieciséis horas; aunque en razón de las necesidades de apoyo, el personal puede desempeñar sus funciones en horario distinto al ordinario (f. 4).



En los años dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola estuvo contratada a tiempo parcial en calidad de Colaboradora de Prensa del Grupo Parlamentario del PCN; y entre los años dos mil dieciocho al dos mil veintiuno, ejerció la referida plaza durante la jornada completa, sin que se especificara en los diversos Acuerdos, Resoluciones y Contratos el horario específico que debía observar.

La señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola se encontró exonerada del registro de asistencia biométrica, a solicitud del Coordinador del PCN, correspondiendo a éste la verificación del horario laboral y el cumplimiento de las funciones de dicha empleada (fs. 39 y 40); tal como consta en las copias de la nota y Memorándum suscritos por los entonces Coordinadores, de la nómina de personal exonerado de marcación, incluyendo a la investigada, en mayo de dos mil diecisiete y mayo de dos mil dieciocho (fs. 7 al 9, 58 al 60, 132 y 133).

En virtud de lo anterior, la Gerencia de Recursos Humanos de la Asamblea no tiene los registros de marcación biométrica de la señora Oppenheimer Guirola (f. 4).

*3. De la realización de actividades privadas por parte de la investigada, durante la jornada laboral que debía cumplir en la Asamblea Legislativa:*

Si bien la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola se desempeñó como “Colaboradora de Prensa”, en el Manual de Descripción de Puestos de la Asamblea Legislativa publicado en el Portal de Transparencia de dicha institución sólo aparece el cargo de “Asistente de Prensa”; siendo sus funciones: gestionar con jefatura programaciones de eventos; investigar sobre eventos o actividades pertinentes del Grupo Parlamentario; focalizar actores y puntos clave de sucesos; garantizar la clara difusión de materiales informativos, según lineamientos de la autoridad inmediata; realizar la revisión de contenidos de información; coordinar las entrevistas, generar la calendarización de la programación, elaborar informes sobre los contenidos y garantizar la concretización de los programas; gestionar y ejecutar promociones, mensajes de identificaciones de la radiodifusora, mensajes institucionales, culturales, según objetivos del Grupo Parlamentario; gestionar el óptimo funcionamiento de los equipos de información del Grupo Parlamentario, según requerimientos; gestionar con proveedores de insumos o materiales de transmisión radial según requerimientos de Grupos Parlamentarios; entre otros.

Este Tribunal ha señalado en reiterados pronunciamientos que la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra c) 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.

Por consiguiente, se entenderá que constituyen *actividades privadas*, todas aquellas que no sean institucionales, y se hayan efectuado en incumplimiento a la jornada laboral que el servidor público estaba obligado a cumplir según su cargo y funciones, sin contar con un respaldo legal para ello.

Ahora bien, la finalidad de la actividad probatoria tiene como objeto la búsqueda de la verdad material establecida en el art. 68 letra g) de la LEG, en tanto, el Tribunal verificará los hechos informados debiendo practicar para ello los medios probatorios permitidos por Ley. En este sentido, la prueba, “es aquella actividad que desarrollan las partes o el Tribunal para adquirir el convencimiento de la verdad o certeza de un hecho o afirmación fáctica o para fijarlos como ciertos

a los efectos de un proceso” (Sentencia 114-S-2000, de fecha 31-V-2001, Sala de lo Contencioso Administrativo); siendo el desarrollo de la actividad probatoria la que permite llegar a la verdad material.

En ese sentido, este Tribunal advierte que, como parte de las diligencias de investigación realizadas, el instructor delegado (f. 32) solicitó tanto al Gerente de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa como al Coordinador del Grupo Parlamentario del PCN informe en el que se detallaran los lineamientos administrativos y funcionales proporcionados a la investigada, se requirieron sus expedientes laborales y registros administrativos de asistencia así como los registros documentales de todas las actividades encomendadas y ejecutadas, junto con permisos, licencias e incapacidades concedidas a los mismos durante el período comprendido entre diciembre de dos mil dieciséis y junio de dos mil veintiuno.

Sin embargo, tal como consta en párrafos anteriores, el Jefe de Operaciones Administrativas de la Asamblea manifestó que la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola se encontró exonerada del registro de asistencia biométrica, a solicitud del Coordinador del PCN, correspondiendo a éste la verificación del horario laboral y el cumplimiento de las funciones de dicha empleada (fs. 39 y 40).

Por su parte, el actual Coordinador del referido partido aclaró que el expediente laboral de la investigada había sido incautado por la Fiscalía (fs. 12 y 13, 61).

Al verificar la certificación del citado expediente, entregada por el Juzgado Noveno de Paz de San Salvador, se repara que no existen registros de las actividades encomendadas y ejecutadas por la señora Oppenheimer Guirola; reportes de trabajo o productos elaborados por la misma; ni ningún documento que ampare las tareas que la investigada debía efectuar ni sobre el cumplimiento de éstas.

Al respecto, es preciso hacer referencia a la *carga de la prueba* la cual puede definirse como el conjunto de reglas con base en las cuales se asigna o atribuye a cada una de las partes la carga de tener que probar una serie determinada de hechos controvertidos, bajo la expectativa de recibir un pronunciamiento judicial favorable –o no– a sus pretensiones según consigan o no acreditar tales hechos.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido “(...) la premisa de que las reglas dinámicas –con independencia de cómo se les titule: cargas probatorias dinámicas, principio de solidaridad probatoria, principio de facilidad de la prueba o principio de colaboración probatoria– suponen un complemento a las reglas de distribución de la carga de la prueba que atienden a la clase de hechos que se afirman como existentes. Estas reglas complementarias vendrían a sostener que la carga de la prueba debe desplazarse hacia aquella posición procesal que se encuentra en mejores condiciones profesionales, técnicas o fácticas para producir la prueba respectiva. Así lo ha sostenido esta sala, al afirmar que “... hay casos en los que la carga de la prueba debe desplazarse hacia aquella parte procesal que se encuentra en mejores condiciones profesionales, técnicas o fácticas para producir la prueba respectiva. A esto se le conoce como cargas probatorias dinámicas” – resolución de 8-V-2013, Amp. 310-2013–. (Sentencia de 20-II-2017, Inc. 44-2011).

En ese sentido, las razones que apoyan esta disposición excepcional de inversión es que con ella se pretende complementar las reglas tradicionales de la carga probatoria.

Así, dado que en el presente procedimiento se analiza la posible realización de actividades privadas y el consecuente incumplimiento del horario laboral por parte de la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola; y, en razón que no constan en la Asamblea Legislativa registros objetivos de la observancia de la jornada de trabajo y el cumplimiento de funciones por parte de la referida señora durante el período investigado, es necesario desplazar la carga de la prueba hacia ella en el sentido que la misma se encuentra en mejores condiciones para aportar prueba que demuestre justamente el cumplimiento de sus funciones y la observancia de la jornada de trabajo; y así desvirtuar la conducta que se le atribuye.

Sin embargo, en el transcurso del presente procedimiento, la señora Oppenheimer Guirola no se apersonó a esta sede para ofrecer elementos probatorios sobre su caso; es más, ni siquiera ejerció su derecho de defensa como consta en el expediente, en particular en la resolución de f. 27.

Si bien la investigada se encontraba exonerada del registro de marcación, ello no le exceptuaba de cumplir con sus obligaciones laborales y de reportar su asistencia y cumplimiento de sus funciones a la Coordinación del Grupo Parlamentario del PCN.

Con la prueba recabada, se ha establecido que durante el período comprendido entre diciembre de dos mil dieciséis y abril de dos mil veintiuno, la señora Oppenheimer Guirola, en calidad de Colaboradora de Prensa del PCN, percibió un salario mensual de mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,000.00); teniendo derecho a aguinaldos y bonificaciones adicionales [f. 55].

No obstante lo anterior, la investigada no ha presentado en esta sede prueba de descargo respecto de los hechos que se le atribuyen; y la documentación remitida por la Asamblea Legislativa confirma la existencia del vínculo laboral así como el pago del salario y demás prestaciones económicas a dicha servidora pública con fondos públicos; es decir, que no ha demostrado que en el período indagado empleó la jornada de trabajo para desempeñar las funciones y cumplir las responsabilidades para las que fue contratada.

Adicionalmente, según el Oficio ref. 03091/22/YM suscrito por autoridades de la Dirección General de Migración y Extranjería, entre los días dos de julio y diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, la señora Oppenheimer Guirola viajó hacia los Estados Unidos de América (fs. 37 y 38); pero en el expediente laboral no consta que haya solicitado licencia para ausentarse de la Asamblea Legislativa ni que haya cumplido con alguna misión oficial en ese país.

En ese lapso, la investigada devengó su salario íntegramente como si se presentara a sus labores, como se verifica en el informe de la Tesorera Institucional de la Asamblea (f. 130), en virtud del vínculo laboral que tenía con dicha institución.

En el expediente administrativo de la señora Oppenheimer Guirola, además de los documentos personales y los que amparan la relación laboral de la misma con la Asamblea, solamente figuran los Acuerdos N.º 1676, 1883 y 2090, mediante los cuales los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa concedieron licencia por enfermedad a la misma durante el período comprendido entre los días ocho de noviembre de dos mil diecinueve al seis de enero de dos mil veinte (fs. 108, 111 al 113).



En definitiva, la inexistencia de registros administrativos u otros documentos que permitan establecer que durante el período comprendido entre los días seis de diciembre de dos mil dieciséis y treinta de abril de dos mil veintiuno, la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola empleaba el tiempo asignado exclusivamente para desempeñar sus funciones y cumplir las responsabilidades para las que fue contratada en la Asamblea Legislativa y por las cuales recibió una remuneración y otras prestaciones económicas provenientes de fondos públicos, permite colegir que se transgredió la norma ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

Por consiguiente, al corresponderle a la señora la señora Oppenheimer Guirola, la carga dinámica de la prueba —según se estableció en párrafos anteriores—, a efecto de demostrar su asistencia así como las actividades que desempeñó como Colaboradora de Prensa del Grupo Parlamentario del PCN en el período indagado, se perfila como una correspondencia clara e inequívoca entre la conducta cometida por la investigada y la infracción a la ética atribuida.

En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha comprobado con total certeza que durante el período comprendido entre diciembre de dos mil dieciséis y abril de dos mil veintiuno, la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola transgredió 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, en tanto se esperaba que como servidora pública empleara el tiempo asignado exclusivamente para desempeñar sus funciones y cumplir las responsabilidades para las que fue contratada, ya que recibió un salario proveniente de fondos públicos. En consecuencia, deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

#### **V. Sanción aplicable.**

El Artículo 42 de la LEG prescribe: *“Una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta Ley, el Tribunal sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que diere lugar, impondrá la multa respectiva, cuya cuantía no será inferior a un salario mínimo mensual hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.*

*El Tribunal deberá imponer una sanción por cada infracción comprobada”.*

El artículo 97 del Reglamento de la LEG prescribe también estos aspectos y agrega que para la fijación del monto de la multa se tomará en cuenta los criterios establecidos en el artículo 44 de la LEG y el monto del salario mínimo mensual para el sector comercio vigente en el momento en que se cometió la infracción.

Para determinar la multa a imponer a la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola, es necesario tener en cuenta que la conducta constitutiva de infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG en la que incurrió, se consumó entre los años dos mil dieciséis y dos mil veintiuno, es decir, de manera continuada.

Las infracciones continuadas son una pluralidad de ilícitos homogéneos entre sí, infringiendo el mismo o semejantes preceptos administrativos, que por una ficción legal se tratan como una sola infracción legal, a pesar que cada ilícito en forma separada, podría ser una infracción independiente (sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 21-VII-2017, en el proceso referencia 510-2014).

Al haber acaecido los últimos hechos constitutivos de transgresiones éticas en abril de dos mil veintiuno, debe fijarse la multa a imponer a la investigada con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en ese mes y año, cuyo monto equivalía a trescientos cuatro dólares de los Estados Unidos de América con diecisiete centavos (US\$304.17), según el Decreto Ejecutivo N.º 6 de fecha veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, y publicado en el Diario Oficial N.º 240, Tomo 417, de fecha veintidós del referido mes y año.

De conformidad con el artículo 44 de la LEG, para fijar el monto de la multa el Tribunal considerará uno o más de los siguientes aspectos: *i) la gravedad y circunstancias del hecho cometido; ii) el beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente, parientes o socio, como consecuencia del acto u omisión constitutivos de infracción; iii) el daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados; y iv) la capacidad de pago, y la renta potencial del sancionado al momento de la infracción.* Estos son, pues, los criterios de dosimetría que deben valorarse para que la sanción impuesta sea proporcional.

En este caso, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se le impondrá a la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola, son los siguientes:

*i) La gravedad y circunstancias del hecho cometido.*

La gravedad de la conducta antiética cometida por la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola, deviene de la considerable reiteración de ese comportamiento entre los años dos mil dieciséis al dos mil veintiuno, la cual permitiría estimarse en virtud de la inexistencia de registros administrativos de asistencia y de actividades en todo ese período, y que produjo un menoscabo en la normal prestación de los servicios que le correspondía brindar en la Asamblea Legislativa, en su calidad de Colaboradora de Prensa del Grupo Parlamentario del PCN.

Es más, hasta viajó a Estados Unidos durante el período comprendido entre los días dos de julio y diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, sin que conste que haya solicitado la licencia respectiva, y percibió su salario como si hubiese presentado a trabajar.

Debe considerarse que todo servidor público está conminado a cumplir con buena fe los deberes que su cargo le impone. Esta buena fe se identifica con el ánimo de servicio y de solución legítima a las necesidades de la colectividad y, por ende, de su nivel de responsabilidad y compromiso con la sociedad, a cuyos intereses debe servir. De este modo, la magnitud de la infracción deriva en este caso de la opción de privilegiar intereses particulares sobre el interés general ante el incumplimiento de sus funciones.

Lo anterior revela que la investigada inobservó el principio ético de transparencia –artículo 4 letra f) LEG– según el cual las personas sujetas a la LEG deben actuar de manera accesible para que se pueda conocer si su actuación es legal, eficiente, eficaz y responsable.

Ciertamente, la transparencia exige una conducta clara que permita visualizar lo que hay detrás de un acto o promesa que tenga la vocación de producir efectos jurídicos (Viana Cleves, María José. El principio de Confianza Legítima en el derecho Administrativo colombiano, Universidad Externado de Colombia Bogotá, Primera Edición año 2007, Págs. 40 y 45, citada en el artículo Principio de la Buena Fe y Responsabilidad de la Administración Pública de Roosevelt Jair Ospina Sepúlveda).

La transparencia es además un elemento inherente a la buena fe. Ésta última se trata de un principio general del Derecho que, para la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en lo medular se relaciona con el deber de conducirse honradamente (...) en la formación y ejecución de una relación jurídica y sus consecuencias (Sentencia pronunciada el 10/IV/2010 en el proceso de Habeas Corpus referencia 267-2002).

La buena fe tiene como ideas opuestas la mala fe, el dolo, el engaño, el fraude, la infidelidad, la mala intención, la malicia y la violencia (Sentencia pronunciada por la Sala de lo Civil de la CSJ el 24/VII/2001 en la Casación referencia 1346-2001).

En ese orden de ideas, utilizar el beneficio de la exoneración de marcación para sustraerse del cumplimiento de sus responsabilidades laborales con la Asamblea Legislativa, simulando haber asistido a trabajar, son comportamientos que denotan engaño, fraude, malicia y la intención de mantener ocultas dichas circunstancias, en oposición a la transparencia que exige el actuar de buena fe.

*ii) El beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente y parientes.*

El *beneficio* es lo que la investigada ha percibido como producto de la infracción administrativa.

Como servidora pública la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola debía estar comprometida con el interés social que persigue la gestión pública y no actuar con un interés particular -privilegiando sus propios intereses-, en detrimento del interés general.

En ese sentido, el beneficio obtenido por la investigada fue la posibilidad de realizar actividades personales durante el período comprendido entre los días seis de diciembre de dos mil dieciséis y treinta de abril de dos mil veintiuno, en la jornada laboral que debía cumplir en la Asamblea Legislativa percibiendo un salario mensual más otras prestaciones económicas por ello.

*iii) El daño ocasionado a la Administración Pública.*

La conducta de la investigada ocasionó un daño al erario de la Administración Pública –en concreto, para la Asamblea Legislativa–, pues se erogaron fondos de esa institución para sufragar remuneraciones que no fueron devengadas en su totalidad.

*iv) La renta potencial del sancionado al momento de la transgresión.*

Según informe de la Tesorera Institucional de la Asamblea Legislativa, la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola percibió mensualmente un salario de mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,000.00), por su cargo de Colaboradora de Prensa del Grupo Parlamentario del PCN.

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias de los hechos cometidos, el beneficio obtenido, y la renta potencial de la investigada al momento en que ocurrió la infracción, es pertinente imponer a la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola una multa de cuatro salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigentes a abril de dos mil veintiuno, equivalentes a mil doscientos dieciséis dólares de los Estados Unidos de América con sesenta y ocho centavos (US\$1,216.68), por la transgresión de la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

Esta cuantía resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución, III número 5 y VI letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1, 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 6 letra e), 20 letra a), 37, 42, 43, 44 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal RESUELVE:

a) *Sanciónase* a la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola, ex Colaboradora de Prensa del Grupo Parlamentario del Partido de Concertación Nacional en la Asamblea Legislativa, con una multa de mil doscientos dieciséis dólares de los Estados Unidos de América con sesenta y ocho centavos (US\$1,216.68), por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, por cuanto durante el período comprendido entre los días seis de diciembre de dos mil dieciséis y treinta de abril de dos mil veintiuno, habría realizado actividades particulares en la jornada ordinaria de trabajo, sin solicitar la licencia correspondiente, y percibiendo el salario mensual íntegro por parte de la Asamblea Legislativa.

b) Se hace saber a la señora Irma Lorena Oppenheimer Guirola que, de conformidad a los artículos 39 de la LEG, 101 del RLEG, 104, 132 y 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos, para la presente resolución se encuentra habilitada la interposición del Recurso de Reconsideración, el cual es optativo para el agotamiento de la vía administrativa; y de disponer su utilización, deberá presentarse dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación respectiva.

*Notifíquese.*

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

3