

La presente resolución en su versión original contiene datos personales y elementos de carácter confidencial. En ese contexto es oportuno proteger la esfera privada de sus titulares. En tal sentido, conforme al criterio de la 21-20-RA-SCA del 16/11/2020 y lo establecido en el artículo 30 de la LAIP, se extiende la versión pública:

143-A-21

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las trece horas del día dieciocho de octubre de dos mil veintidós.

Mediante resolución de f. 167, se concedió al investigado, por medio de su representante, licenciado _____, el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente; en ese contexto, se recibió el escrito presentado por el licenciado I _____, representante del investigado (fs. 172 y 173).

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

El presente procedimiento administrativo sancionador se tramita contra el señor Carlos Alberto Zavala Vásquez, ex Asistente Técnico de la Asamblea Legislativa, asignado al Grupo Parlamentario del partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), a quien se atribuye la posible infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental – en lo sucesivo LEG–, por cuanto durante el período comprendido del dos de julio de dos mil dieciocho al once de febrero de dos mil veinte, habría realizado actividades no institucionales durante su jornada laboral incumpliendo el horario establecido para tal efecto, sin contar con los permisos correspondientes.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de fs. 2 y 3, se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirieron informes sobre los hechos objeto de aviso.

2. Por resolución de fs. 18 al 20, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Carlos Alberto Zavala Vásquez, y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

3. Mediante escrito de fs. 26 y 27, el licenciado _____, en calidad de representante del investigado, contestó el traslado conferido, ejerció el derecho de defensa a favor de su mandante y ofreció prueba testimonial.

4. Por resolución de fs. 46 al 48, se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles, y se delegó a una Instructora para la investigación de los hechos y la recepción de la prueba.

Asimismo, se requirió al referido profesional que indicara con claridad las circunstancias específicas que pretendía probar con la prueba testimonial ofrecida; sin embargo, dicho requerimiento no fue subsanado en el plazo concedido para tal efecto; razón por la cual, mediante resolución de f. 167, dicha prueba fue declarada *inadmisibile*.

5. En el informe de fs. 54 al 56, la Instructora delegada estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental (fs. 59 al 165).

6. Mediante resolución de f. 167, se concedió al investigado, por medio de su representante, licenciado _____, el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente; en ese sentido,

por escrito presentado el día veintitrés de septiembre del corriente año, el referido profesional contestó el traslado final conferido (fs. 173 al 174).

II. Fundamento jurídico.

Transgresión atribuida

La conducta atribuida al señor Carlos Alberto Zavala Vásquez se calificó como posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, la cual 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 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. De ahí, la necesidad de prohibir este tipo de conductas.

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:

Prueba documental recabada por el Tribunal:

1. Informe de fecha dieciséis de febrero del año en curso, suscrito por el Secretario de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, relativo a la vinculación laboral del investigado con dicha institución, salario, ubicación funcional y horario de trabajo del mismo (fs. 6 y 7).

2. Nota de fecha treinta de julio de dos mil dieciocho, firmada por el entonces Coordinador del Grupo Parlamentario de ARENA, en la cual consta que el investigado estuvo exonerado de marcación biométrica a partir de julio de ese mismo año y hasta abril de dos mil veinte (f. 9).

3. Copia simple del acuerdo N.º 1893, de fecha doce de febrero de dos mil veinte, en el que consta que durante el período comprendido del día doce de febrero al treinta y uno de marzo de dos mil veinte, la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa concedió al señor Zavala Vásquez una licencia sin goce de sueldo para atender asuntos personales (fs. 10, 146 y 147, 152).

4. Constancias de ingresos percibidos por el señor Zavala Vásquez durante el período investigado, emitidas por la Tesorera Institucional de la Asamblea Legislativa, de fechas nueve de febrero de dos mil veintidós y siete de julio del mismo año (fs. 11 y 144).

5. Certificación de: *i)* el contrato de prestación de servicios personales N.º 1501/2018, suscrito el día dos de julio de dos mil dieciocho, entre el Presidente de la Asamblea Legislativa y el señor Zavala Vásquez; *ii)* de la resolución N.º 307, de fecha veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho; y, *iii)* del acuerdo N.º 1581, de fecha diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve, documento en los que constan las posteriores prórrogas para los años dos mil diecinueve y dos mil veinte de la contratación del investigado en el Asamblea Legislativa (fs. 12 y 13, 63 al 70, 71 y 78).

6. Informe de fecha cuatro de julio de dos mil veintidós, firmado por el Contador General de la Asamblea Legislativa, donde consta que en el período indagado no se realizaron pagos en concepto de viáticos, boletos, alojamiento, transporte o cualquier erogación por la realización de misiones oficiales a favor del señor Zavala Vásquez (f. 114).

7. Informe de fecha seis de julio de dos mil veintidós, suscrito por el Gerente de Operaciones de la Asamblea Legislativa, en el que indica que de julio de dos mil dieciocho a febrero de dos mil veinte, no existen registros de realización de alguna misión oficial en el exterior por parte del investigado (f. 140).

8. Informes de fechas ocho y dieciocho de julio de dos mil veintidós, firmados por el Diputado [redacted], referentes a las funciones del investigado, el mecanismo de registro de asistencia a sus labores en la Asamblea Legislativa y las misiones oficiales asignadas en el período objeto de investigación (fs. 148, 150 y 151).

9. Copia simple de correo electrónico de fecha veinte de julio de dos mil veintidós, remitido por la Asistente del Diputado [redacted] a la instructora delegada para la investigación, relacionado con las funciones que debía cumplir el investigado como empleado de la Asamblea Legislativa (f. 149).

10. Informes con referencias 1704/22/RYHC y 9153/22/MCA, de fechas siete de febrero y uno de julio de dos mil veintidós, suscritos por el Sub Director General y el Jefe ad honorem del Departamento de Movimientos Migratorios de la Dirección General de Migración y Extranjería, respecto de los movimientos migratorios del señor [redacted], correspondientes al período indagado (fs. 16 y 17 y del 153 al 155).

11. Certificación de carta de renuncia voluntaria al cargo de Asistente Técnico de la Asamblea Legislativa, de fecha uno de abril de dos mil veinte, presentada por el señor Zavala Vásquez a la Junta Directiva de esa institución, para ser efectiva a partir de esa misma fecha (fs. 14 y 77), la cual fue recibida y aceptada por dicho órgano colegiado mediante acuerdo N.º 2157, de fecha veinticuatro de abril de dos mil veinte (f. 15).

Prueba documental incorporada por el investigado, señor Carlos Alberto Zavala Vásquez:

Copia simple de registros de marcación manual de asistencia del investigado al Grupo Parlamentario ARENA de la Asamblea Legislativa, correspondientes a los meses de enero y febrero, de abril a diciembre, tales fechas de dos mil diecinueve y enero de dos mil veinte (fs. 33 al 44).

Por otra parte, la prueba documental de fs. 115 al 138, no será objeto de valoración por carecer de utilidad para acreditar los hechos que se dilucidan.

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 87 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), establece 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 Rodríguez, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Navarra, 2006, 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 servidor público del investigado, su horario de trabajo y del registro de asistencia en la Asamblea Legislativa, durante el período indagado:

Desde el dos de julio de dos mil dieciocho al uno de abril de dos mil veinte, el señor Carlos Alberto Zavala Vásquez, ejerció el cargo de Asistente Técnico del Grupo Parlamentario del partido político ARENA, asignado al Diputado [redacted], en ese momento Jefe de Fracción, devengando un salario mensual de quinientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$500.00).

En la calidad aludida, el investigado debía acompañar al referido ex Diputado en las actividades efectuadas en el territorio y en la sede legislativa, así como encargarse de recolectar y sistematizar la información relacionada con temas de agenda legislativa y personal del Diputado, coordinar y facilitar la tarea de difusión del quehacer legislativo de la oficina del mismo, elaborar diversos documentos, entre otros.

Como empleado de la Asamblea Legislativa, el señor Zavala Vásquez debía cumplir una jornada laboral de ocho horas, comprendida de las ocho a las dieciséis horas, de lunes a viernes, pudiendo haberse modificado éste, de acuerdo con las necesidades de apoyo de la referida entidad.

Ahora bien, desde el treinta de julio de dos mil dieciocho dicho señor estuvo exonerado de registrar la marcación biométrica en los sistemas establecidos en esa institución, a petición del entonces Coordinador del Grupo Parlamentario de ARENA; no obstante, se llevó un control de asistencia físico, mediante libro de firma diaria de entrada y salida.

Sobre ese particular, el señor Zavala Vásquez registró su asistencia a las labores, acreditando el cumplimiento del horario de las ocho a las dieciséis horas del día, de acuerdo con copias simples del referido libro, correspondientes a los meses de enero, febrero, de abril a diciembre de dos mil

diecinueve y enero de dos mil veinte. Asimismo, mediante correspondencia electrónica remitida por la Asistente del Diputado , se indicó que no existe documentación que respalde las actividades que realizó como empleado de esa institución, pues en ese momento la Asamblea Legislativa no tenía establecido “un manual que le asigna funciones específicas al personal y la metodología para registrarlas por ello no hay documentos para proporcionarle esa información” (sic).

Por otra parte, la autoridad competente informó que no existen reportes de permisos, licencias, incapacidades, llegadas tardías, omisiones de marcación, ausencias injustificadas, ni de misiones oficiales nacionales o internacionales solicitadas o autorizadas al investigado Carlos Alberto Zavala Vásquez en los registros de la Gerencia de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa y del Grupo Parlamentario ARENA, correspondientes al período de investigación.

Finalmente, el uno de abril de dos mil veinte el señor Zavala Vásquez presentó a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa su renuncia voluntaria al cargo de Asistente Técnico de esa institución, para ser efectiva a partir de esa misma fecha (f. 14), la cual fue recibida y aceptada por dicho órgano colegiado mediante acuerdo N.º 2157, de fecha veinticuatro de abril de dos mil veinte (f. 15).

Todo lo anterior, según consta en la documentación que obra en el expediente administrativo de folios 6 y 7, 9 y 10, 12 al 15, 33 al 44, 63 al 72, 76 y 77, 148 al 151, relacionada en el considerando que precede (fs. 33 al 44).

2. De la realización de actividades privadas por parte del investigado, durante la jornada laboral que debía cumplir como Asistente Técnico de la Asamblea Legislativa, en el Grupo Parlamentario ARENA, durante el periodo de julio de dos mil dieciocho a febrero de dos mil veinte:

Como se estableció en el apartado precedente, en el período comprendido entre julio de dos mil dieciocho a febrero de dos mil veinte, el señor Carlos Alberto Zavala Vásquez era empleado de la Asamblea Legislativa, asignado al Grupo Parlamentario de ARENA.

En dicho lapso, pese a que no existen en el expediente administrativo del señor Zavala Vásquez ni en los registros institucionales del Área de Control de Asistencia de la Gerencia de Recursos Humanos, reportes de licencias, permisos o misiones oficiales internacionales autorizadas al investigado por parte de las autoridades de la Asamblea Legislativa para ausentarse de sus labores, éste realizó diferentes movimientos migratorios, vía área y terrestre, en fechas y horas laborales coincidentes en las que *debía* ejercer sus funciones como servidor público de dicha entidad, según el detalle siguiente:

i) A las diecinueve horas del doce de marzo de dos mil diecinueve salió de El Salvador con destino a los Estados Unidos de América y regresó al país a las catorce horas con cincuenta minutos del veintiséis de marzo de ese mismo año (f. 154).

El motivo de dicha salida fue de turismo y el tiempo estimado de la misma de quince días, de los cuales diez eran hábiles.

ii) A las veintidós horas con diez minutos del veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve salió de El Salvador con rumbo a los Estados Unidos de América y regresó al territorio salvadoreño a las ocho horas con veintidós minutos del veinte de noviembre de ese mismo año (f. 154).

El motivo de ese movimiento migratorio fue por turismo y la duración estimada del mismo fue de cincuenta y cinco días, de los cuales treinta y ocho eran hábiles, no existiendo reportes de asistencia a sus labores por dicho período de tiempo, según consta en las copias simples de marcaciones de asistencia diaria del investigado (fs. 41 al 43).

iii) A las diez horas con treinta y ocho minutos del *treinta y uno de enero de dos mil veinte* salió del país con destino a Guatemala y retornó a El Salvador a las siete horas con cuarenta y cinco minutos del uno de febrero de ese mismo año (f. 155).

El movimiento migratorio realizado fue por turismo y tuvo una duración de dos días, de los cuales uno era hábil.

Es decir, en el período indagado el señor Zavala Vásquez se ausentó de sus labores un total de *cuarenta y nueve días hábiles*, sin que en los registros institucionales de la Asamblea Legislativa consten licencias que justifiquen dichas ausencias.

En cuanto a los hechos objeto del procedimiento, en sus escritos de fs. 26, 27, 172 y 173, el licenciado **Hernández** refiere como argumento de defensa que su representado cumplió con las cláusulas establecidas en el contrato de prestación de servicios personales para la Asamblea Legislativa y con los requerimientos realizados por sus jefaturas inmediatas. Para comprobar dichas circunstancias agregó copia simple de los registros de marcación manual de asistencia del investigado al Grupo Parlamentario ARENA, correspondientes a los meses de enero, febrero, de abril a diciembre de dos mil diecinueve y enero de dos mil veinte, consignando el cumplimiento de la jornada laboral, durante diversos intervalos de tiempo, que abarcan el período de investigación.

No obstante ello, la Dirección General de Migración y Extranjería, institución encargada de controlar el ingreso y salida de nacionales y extranjeros del territorio nacional, reportó *tres* movimientos migratorios del señor Zavala Vásquez que evidencian que éste se encontró fuera del país por períodos considerables de tiempo, por motivos de turismo y residencia, coincidentes con días y horas hábiles en los que debía cumplir sus funciones como Asistente Técnico de la Asamblea Legislativa; sin que exista justificación legal para ausentarse de sus labores por parte de dicha entidad pública.

Ahora bien, el licenciado en su escrito de fs. 172 y 173 hace referencia a que son tres los movimientos migratorios realizados por su representado, y que uno de ellos está debidamente justificado con la licencia sin goce de sueldo autorizada por la Asamblea Legislativa mediante acuerdo N.º 1893, de fecha doce de febrero de dos mil veinte (f. 80), para el período comprendido del doce de febrero al treinta y uno de marzo de dos mil veinte; sin embargo, es pertinente señalar que en el procedimiento quedó evidenciado que dicho investigado a partir de la fecha antes indicada solicitó una licencia sin goce de sueldo, la cual fue otorgada en legal forma, según consta en la copia simple del mencionado acuerdo; es decir, este Tribunal tiene claro que en esa época el señor Zavala Vásquez sí contaba con autorización para no asistir a sus labores, por lo que ese tiempo no está contemplado dentro del objeto del presente procedimiento.

Asimismo, el referido profesional continua señalando en el citado escrito, que no obstante de los otros dos movimientos migratorios “no se encuentran justificados en el expediente”, el señor Zavala Vásquez solicitó la autorización a la Asamblea Legislativa, pero ignora la razón por la que no existe

documentación de las solicitudes y autorizaciones que le permitieron viajar a Estados Unidos, a fin de realizar gestiones de asistencia técnica, recursos y bienes ante funcionario u organismos radicados en ese país, todo en beneficio del municipio de Guacotecti.

No obstante dicho argumento, en los informes rendidos por las autoridades competentes de la Asamblea Legislativa, se comunicó a este Tribunal que no existen registros documentales que al señor Zavala Vásquez se le haya autorizado la realización de misiones oficiales internacionales durante el período de investigación (f. 140); asimismo, la parte investigada no ha incorporado ningún elemento probatorio que acredite dicha circunstancia; por el contrario, este Tribunal sí cuenta con los movimientos migratorios y la documentación pertinente que comprueba que el investigado realizó tres salidas del país –en horario y días laborales– sin contar con los permisos necesarios para ausentarse de su trabajo.

Por lo que, en este caso, los registros de movimientos migratorios efectuados por el señor Carlos Alberto Zavala Vásquez durante el período investigado; específicamente, entre marzo y noviembre de dos mil diecinueve y enero de dos mil veinte, acreditan que éste desatendió sus funciones como servidor público de la Asamblea Legislativa, para realizar actividades ajenas a las institucionales fuera del territorio nacional, sin contar con autorización legal para ello por parte de la autoridad competente, habiendo recibido el salario mensual correspondiente a sus funciones en la Asamblea Legislativa.

Todo lo cual, se acredita con la documentación que obra en el expediente administrativo de folios 16 y 17, 33 al 44, 70 y 71, 140, 144, 148 al 151, 153 al 155, relacionada en el considerando III de la presente resolución.

En consecuencia, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha establecido que durante el período indagado el señor Carlos Alberto Zavala Vásquez, incumplió de forma recurrente su horario de trabajo para realizar actividades particulares fuera del territorio nacional, y se ausentó del mismo sin contar con justificación legal, como una licencia o permiso que le habilitara para ello; en tanto se esperaba de él que, como servidor público, empleara el tiempo asignado exclusivamente para desempeñar sus funciones y cumplir las responsabilidades para las que fue contratado por la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, la potestad sancionadora ejercida por este Tribunal se somete, entre otros principios, al de responsabilidad, regulado en el artículo 139 N. ° 5 de la LPA, según el cual *“sólo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción las personas naturales y jurídicas que resulten responsables a título de dolo, culpa, o cualquier otro título que determine la ley”*.

Por tanto, es exigible, conforme a la referida disposición, que las sanciones que imponga este Tribunal –y cualquier otra autoridad administrativa– estén sustentadas, además, en la comprobación de un nexo subjetivo entre el autor y los hechos objeto de una sanción.

Este nexo “(...) se puede manifestar como dolo, culpa, e incluso, para un grupo de infracciones administrativas denominadas “formales”, a nivel de inobservancia. Todas estas formas de imputación subjetiva, conllevan el destierro de la responsabilidad objetiva con la que se sanciona automáticamente por la realización de un hecho.

En el ordenamiento jurídico salvadoreño, la base de la exigencia de responsabilidad subjetiva se encuentra en la misma Constitución, en el artículo 12, al manifestar que *“Toda persona a quien se impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley (...)”*. Además, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa son congruentes al expresar que no puede haber sanción sin culpabilidad.

Por ejemplo, la Sala de lo Contencioso Administrativo en la sentencia de referencia 376-2007 de fecha 13 de febrero de 2017 expresó que *“los principios límites a la potestad sancionadora exigen que la infracción (...) se realice ya sea con intención o por culpa”*. Asimismo, la Sala de lo Constitucional en la resolución de referencia 110-2015 de fecha 30 de marzo de 2016 también indicó que: *“en materia administrativa sancionadora es aplicable el principio nulla poena sine culpa, lo que excluye cualquier forma de responsabilidad objetiva, pues el dolo o culpa constituyen un elemento básico de las infracciones administrativas”*.

Asimismo, la referida Sala de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia de referencia 508-2016 de fecha veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, acotó que en materia administrativa sancionatoria, *“(...) las infracciones pueden ser atribuibles a cualquier título de imputación, sin que para ello se fije una regla general o una excepción [circunstancia que, si se configura en el derecho penal, por designio absoluto del legislador]. Por ello, corresponderá al aplicador de la norma, advertir si la infracción que se analice puede ser atribuida a título de dolo o culpa (...)”*.

En ese orden de ideas, en el caso de mérito, este Tribunal considera que el investigado se encontraba en una posición material que le habilitaba la posibilidad de conocer sus funciones, obligaciones y derechos como servidor público; es decir, tuvo la oportunidad real y el dominio completo de solicitar las licencias correspondientes para ausentarse de sus labores con causa justificada y no lo hizo; por el contrario, realizó viajes al extranjero sin contar con autorización para ello, y durante una de sus ausencias, registró su asistencia laboral de forma manual en una fecha en la que se encontraba fuera del país.

Por tanto, se ha acreditado en el presente caso la existencia del nexo subjetivo entre el señor Zavala Vásquez y la conducta comprobada mediante este procedimiento –la cual es típica y antijurídica conforme al artículo 6 letra e) de la LEG–; habiéndose establecido con certeza que el investigado actuó con un comportamiento doloso; por lo que, se sustenta la imposición de una sanción por la infracción cometida.

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 RLEG prescribe que para la fijación del monto de la multa se tomará en cuenta el monto del salario mínimo mensual para el sector comercio vigente en el momento en que se cometió la infracción.

En este caso, como ya se indicó supra, las conductas constitutivas de infracción ocurrieron entre los meses de marzo de dos mil diecinueve a enero de dos mil veinte; es decir, de manera continuada; período en el que el investigado ejerció el cargo de Asistente Técnico de la Asamblea Legislativa, asignado al Grupo Parlamentario de ARENA.

Al respecto, es dable indicar que 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).

Así, al haber acaecido los últimos hechos constitutivos de transgresiones éticas en el año dos mil veinte, se estima oportuno fijar la multa a imponer al investigado con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en ese año, cuyo monto equivalía a trescientos cuatro dólares con diecisiete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (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.

Por lo que, de conformidad con el mencionado 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 al señor Carlos Alberto Zavala Vásquez son los siguientes:

i) El daño ocasionado a la Administración Pública.

La conducta del investigado ocasionó un daño al erario de la Administración Pública –en concreto para la Asamblea Legislativa–, pues se erogaron fondos para sufragar remuneraciones que no fueron devengadas en su totalidad, pues se ha comprobado que entre marzo de dos mil diecinueve a enero de dos mil veinte, el investigado realizó seis movimientos migratorios, en su mayoría desde y hacia los Estados Unidos de América, con motivo de turismo y residencia, sin que existiera justificación o documentación de respaldo que le habilitara para ello por parte de dicho Órgano de Estado.

En ese sentido, el daño ocasionado a la Administración Pública con la conducta que hoy se sanciona se determina a partir del dispendio de fondos de la referida institución para cubrir el pago de remuneraciones por tiempo en el cual el investigado no prestó servicios a la entidad.

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

En el período comprendido de marzo de dos mil diecinueve a enero de dos mil veinte, cuando acaecieron los hechos constitutivos de transgresión ética, el señor Zavala Vásquez percibía un salario mensual de quinientos dólares de los Estados Unidos de América (US \$500.00), como se verifica en

constancia expedida por la Tesorera Institucional de la Asamblea Legislativa, relativa al salario mensual recibido por el aludido investigado (f. 144).

En consecuencia, en atención a la afectación ocasionada a la Administración Pública por la conducta acreditada, y a la renta potencial del señor Zavala Vásquez, es pertinente imponerle a este último una multa de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de trescientos cuatro dólares con diecisiete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US \$304.17) cada uno, por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, lo cual hace un total de seiscientos ocho dólares con treinta y cuatro centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US \$608.34), cuantía que resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución; VI. 1 letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 1 letra c) y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4 letras a), b), f), g) e i), 6 letra e), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental; 87, 95 y 97 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE**:

a) Sanciónase al señor Carlos Alberto Zavala Vásquez, ex Asistente Técnico de la Asamblea Legislativa, asignado al Grupo Parlamentario del partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), con una multa de seiscientos ocho dólares con treinta y cuatro centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US \$608.34), por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que durante el período comprendido de marzo de dos mil diecinueve a enero de dos mil veinte, en reiteradas ocasiones incumplió la jornada laboral que debía observar en la Asamblea Legislativa, al realizar tres viajes al extranjero, por motivos de residencia y turismo, sin contar con los permisos correspondientes y en cuyo lapso de tiempo percibió el salario correspondiente sufragado con fondos públicos, según consta en el punto número dos del considerando IV de la presente resolución.

b) Se hace saber al investigado y a su representante que, de conformidad con los artículos 39 de la Ley de Ética Gubernamental, 96 del Reglamento de dicha Ley, 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 siguiente al de la notificación respectiva.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

7