

El presente documento 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 a lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se extiende la siguiente versión pública.

42-D-22

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las nueve horas con treinta minutos del día veinticuatro de julio de dos mil veintitrés.

Mediante resolución de fs. 489 al 491 se concedió a los investigados el plazo de quince días hábiles, para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente, decisión que fue legalmente notificada, según consta en actas de fs. 493 al 503.

En ese contexto, se recibió escrito de la señora Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera, mediante el cual refiere argumentos de defensa y presenta documentos (fs. 505 al 523).

En cuanto a los investigados Ana Maritza Molina de Orellana, Carlos Alberto Molina Vásquez y Luis Adalberto Rivera Palacios, el plazo conferido a éstos venció sin que se recibiera en esta sede escrito alguno.

#### **Considerandos:**

##### **I. Relación de los hechos**

###### Objeto del caso

El presente procedimiento administrativo sancionador se tramita contra:

i) Ana Maritza Molina de Orellana, docente del Complejo Educativo (CE) “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, departamento de La Paz, a quien se atribuye la posible 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 meses de abril de dos mil dieciocho y octubre de dos mil veintiuno, se habría ausentado de su jornada ordinaria de trabajo, durante varios lapsos, por motivos de viaje al extranjero, sin contar con los permisos o licencias correspondientes; y,

ii) los señores Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera, ex directora y actual docente; Carlos Alberto Molina Vásquez, actual director; y Luis Adalberto Rivera Palacios, sub-director; todos del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, a quienes se atribuye una posible inobservancia al deber ético de *“Denunciar ante el Tribunal de Ética Gubernamental o ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva las supuestas violaciones a los deberes o prohibiciones éticas contenidas en esta Ley, de las que tuviere conocimiento en el ejercicio de su función pública”*, regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, por cuanto habrían tenido conocimiento de las circunstancias atribuidas a la señora Molina de Orellana y no denunciaron las mismas ante este Tribunal; específicamente, la señora Espinoza, durante los años dos mil dieciocho y dos mil diecinueve; y, los señores Molina Vásquez y Rivera Palacios, en el año dos mil veintiuno.

###### Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de fs. 48 al 50 se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirieron informes sobre los hechos objeto de denuncia.

2. Mediante resolución de fs. 67 al 69 se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra los señores Molina de Orellana, Espinoza, Molina Vásquez y Rivera Palacios; y, se les concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejercieran su derecho de defensa.

3. Por medio de escritos de fs. 77 al 85 y 144, los investigados Espinoza y Rivera Palacios, respectivamente, ejercieron su derecho de defensa y aportaron documentos (fs. 86 al 130, 145 y 146).

Por otra parte, mediante escrito de fs. 131 y 132, el representante de los investigados Molina de Orellana y Molina Vásquez, licenciado \_\_\_\_\_, realizó alegaciones sobre los hechos atribuidos a sus representados, expresando –en síntesis– que:

a) la señora Ana Maritza Molina de Orellana, durante los períodos en que realizó viajes al extranjero, no ejerció la docencia y que “de manera material delego sus Funciones a dos Profesores” [sic], a los cuales les habría pagado por cada jornada laboral; además, indicó que “por razón de ignorancia de procedimientos y confusión administrativa se consigno haber estado en el complejo educativo cuando estaba fuera del país, lo cual es un hecho evidenciado” [sic].

b) el señor Carlos Alberto Molina Vásquez por “error involuntario no informo de los hechos además creyendo mi representado que no había conducta ilícita del actuar de ambos” [sic].

En tal sentido, solicitó que, en caso de imponerse sanción a sus representados, se tome el contenido del referido escrito, como una atenuante de los hechos aludidos; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), el cual establece que “*Si iniciado un procedimiento sancionador, el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda. Esta circunstancia será considerada una atenuante para la determinación de la sanción. Cuando la sanción tenga carácter pecuniario, se podrán aplicar reducciones de hasta una cuarta parte de su importe*”.

4. Por resolución de fs. 147 y 148 se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles y se delegó instructora para la investigación del caso.

5. En el informe de fs. 192 al 194 la instructora delegada estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental (fs. 195 al 389).

6. Mediante resolución de fs. 489 al 491 se concedió a los investigados el plazo de quince días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente; en ese sentido, por escrito de fs. 505 al 523, la investigada Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera, contestó el traslado final conferido.

En el caso de los investigados Ana Maritza Molina de Orellana, Carlos Alberto Molina Vásquez y Luis Adalberto Rivera Palacios, a pesar de haber sido notificados en legal forma, según consta en actas de fs. 493 al 503, el plazo concedido venció sin que hicieran uso de ese derecho.

## **II. Fundamento jurídico.**

### Transgresiones atribuidas

-La conducta atribuida a la investigada *Ana Maritza Molina de Orellana* se calificó como una 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 de 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.

-Por otra parte, la conducta atribuida a los investigados *Ana Silvia Espinoza*, identificada también como *Ana Silvia Espinoza de Barrera*, *Carlos Alberto Molina Vásquez* y *Luis Adalberto Rivera Palacios* se calificó como una posible inobservancia al deber ético regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG.

Sobre el particular, es importante referir que la LEG no establece un concepto de denuncia, pero en su artículo 30 dispone que *“Toda persona puede, por sí o por medio de representante, interponer una denuncia ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva o ante el Tribunal, en contra de cualquier persona sujeta a la aplicación de esta Ley, sobre hechos que pudieren constituir infracciones a los deberes o prohibiciones éticas”*.

Aunado a lo anterior, el artículo 53 de la LEG regula el derecho y deber de denuncia en los términos siguientes: "*Cualquier persona, sea o no servidor público, por sí o a través de representante, tiene el derecho y el deber de denunciar los actos que conforme a esta Ley, constituyan una transgresión ética*".

Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 N.º 4 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, "*[c]ada Estado Parte también considerará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones*".

Por otro lado, la doctrina señala que por denuncia debe entenderse el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa (Nieto, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, Madrid 2012, p. 107).

Por su parte, la Sala de lo Constitucional sostiene que la denuncia es una noticia o aviso a una autoridad administrativa o judicial, de una situación irregular, ilegal o delictiva, para que la autoridad proceda a la averiguación y a sancionar al responsable (Interlocutoria del 11/IX/2006, Amparo 74-2006).

Por tanto, el deber de denuncia regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, consiste en la obligación de avisar a la autoridad competente –Tribunal de Ética Gubernamental y Comisión de Ética Gubernamental– cuando se tenga conocimiento razonable de la comisión de una infracción ética regulada en esa ley, para su investigación y posterior sanción, derivando responsabilidad para quien lo omita.

Ciertamente, dicha norma responde, básicamente, a la necesidad de cooperación activa de todos los sujetos con el Estado en cumplimiento de la función de vigilancia, control y erradicación de la corrupción. Es decir, que se vuelve obligatoria para las personas identificadas en el artículo 2 de la LEG, al tener conocimiento de circunstancias que constituyan posibles transgresiones a los deberes y prohibiciones éticos determinados en la citada normativa.

### 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) Impresión de nota de fecha tres de octubre de dos mil veintidós, firmada por los miembros del Consejo Directivo Escolar (CDE) del CE "Doctor Joaquín Jule Gálvez", municipio de Santiago Nonualco, remitida por correo electrónico, mediante la cual indican cuál es el mecanismo de control de asistencias de los docentes de dicha entidad y respecto de las licencias solicitadas por la investigada Molina de Orellana, durante el lapso indagado (f. 56).

2) Impresión de nota de fecha tres de octubre de dos mil veintidós, suscrita por el señor [redacted], en la que indica que la investigada Molina de Orellana lo contrató para cubrir una sección en el aludido centro educativo, del dieciocho de junio al dos de julio de dos mil dieciocho, a excepción del día veintinueve de junio de ese mismo año (f. 58 frente).

3) Impresión de nota de fecha treinta de septiembre de dos mil veintidós, firmada por la señora [redacted], mediante la cual refiere haber realizado un interinato en el citado complejo



educativo, durante el período comprendido del ocho al veintidós de mayo de dos mil diecinueve, por motivos de viaje de la investigada Molina de Orellana (f. 58 vuelto).

4) Impresión de nota de fecha veinticinco de octubre de dos mil veintiuno, suscrita por la señora [REDACTED], en la que refiere haber recibido una cantidad de dinero en concepto de pago por impartir clases en el aludido centro de educación, durante los días trece al veintidós de octubre de dos mil veintiuno (f. 59 frente).

5) Copia de solicitudes de permisos y/o licencias docentes a nombre de la investigada Molina de Orellana (fs. 59 vuelto al 61).

6) Nota de fecha treinta de septiembre de dos mil veintidós, firmada por el Jefe Ad Honorem del Departamento de Movimiento Migratorio, mediante la cual remite movimientos migratorios a nombre de la investigada Molina de Orellana (f. 62).

7) Reportes de movimientos migratorios a nombre de la señora Ana Maritza Molina de Orellana, emitidos por la Dirección de Control Migratorio de la Dirección General de Migración y Extranjería, correspondientes al período investigado (fs. 64 al 66).

8) Nota firmada por el Coordinador de Desarrollo Humano de la Unidad de Gestión de Desarrollo Humano de la Dirección Departamento de Educación de La Paz, mediante la cual refiere cuál es el mecanismo para la solicitud de permisos personales en dicha entidad e indica aspectos relacionados con la asistencia y solicitudes de licencias de la investigada Molina de Orellana, durante el período indagado (fs. 196 y 197).

9) Nota de fecha tres de enero de dos mil veintitrés, con referencia DDE-01-23-AJ, firmada por el Director Departamental de Educación de la Dirección Departamental de Educación de La Paz, en la que remite documentos (f. 198).

10) Certificación de refrendas de plazas y acuerdos de nombramiento a nombre de los investigados Molina de Orellana, Espinoza, Molina Vásquez y Rivera Palacios (fs. 199 al 209).

11) Certificación de refrendas de plazas docentes del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, de los años dos mil veinte, dos mil diecinueve, dos mil dieciocho y dos mil veintiuno (fs. 210 al 238).

12) Copias de informes mensuales de días laborados y de aplicación de faltas e inasistencias del personal docente del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, correspondientes a los meses de enero a abril y de junio a noviembre de dos mil dieciocho; de enero a diciembre de dos mil diecinueve; enero de dos mil veinte; y, agosto, septiembre y noviembre de dos mil veintiuno (fs. 239 al 340 y 346 al 363).

13) Nota de fecha veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, firmada por el Director del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco”, relativa a lista de docentes ajenos a dicha entidad que brindaron clases en los períodos de ausencia de la investigada, durante el lapso indagado (fs. 344 y 345).

14) Certificación de folios del libro de asistencia docente y administrativo del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco; correspondientes a los días ocho de mayo, diecisiete y dieciocho de julio de dos mil diecinueve; trece al quince y del dieciocho al veintidós de octubre de dos mil veintiuno (fs. 364 al 375).

15) Memorando con referencia 002/TEG/UEL-RS/2022, de fecha nueve de enero de dos mil veintitrés, firmado por el Encargado de Registro de Sanciones de este Tribunal, en el que informa que no existe ningún registro de interposición de denuncia o aviso en este Tribunal, por parte de los investigados Espinoza, Molina Vásquez y Rivera Palacios contra la señora Molina de Orellana (f. 382).

16) Nota con referencia DDE-04-23-AJ, de fecha diecisiete de enero de dos mil veintitrés, firmada por el Director Departamental de Educación de la Dirección Departamental de Educación de La Paz, respecto a la remisión de libros del aludido centro de estudios a este Tribunal (fs. 390 y 391).

17) Nota de fecha doce de enero de dos mil veintitrés, firmada por el Director del CE "Doctor Joaquín Jule Gálvez", municipio de Santiago Nonualco, en el que informa la modalidad de trabajo de la investigada durante el año dos mil veinte (f. 395).

18) Constancias de labores a nombre de los investigados, emitidas por la Coordinadora de Desarrollo Humano de la Dirección Departamental de Educación de La Paz (fs. 396 al 399).

19) Reportes de pagos realizados en planillas a nombre de los investigados, correspondientes al lapso indagado (fs. 402 al 488).

*-Incorporada por el denunciante*

::

1) Copia de acuerdo N.º 08-0181, del Ramo de Educación, Ciencia y Tecnología, de fecha veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, mediante el cual se aceptó la renuncia de sobresueldo, por motivos personales de la investigada Espinoza de Barrera (f. 8).

2) Copia del Informe de Auditoría Interna con referencia NA-003-2020, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT), referente a "Examen Especial a los Aspectos Administrativos, Financieros y Legales del Complejo Educativo Dr. Joaquín Jule Gálvez, municipio de Santiago Nonualco, departamento de La Paz, código de infraestructura N.º. 12072, por el período comprendido de enero de dos mil dieciocho a diciembre de dos mil diecinueve. Con actualización a los procesos de asistencia docente a noviembre de dos mil veintiuno" (fs. 9 al 47).

*-Incorporada por la investigada Ana Silvia Espinoza:*

1) Copia de solicitud de permiso y/o licencias docentes, de fecha diecinueve de julio de dos mil diecinueve, a nombre de la investigada Molina de Orellana, para ausentarse de sus labores por motivos particulares el diecinueve de julio de dos mil diecinueve (fs. 99 y 169).

2) Copia de informe mensual de días laborados de los docentes del CE "Doctor Joaquín Jule Gálvez", municipio de Santiago Nonualco, correspondientes al mes de octubre de dos mil diecinueve (fs. 110 y 111).

3) Copia de "Informe de Examen Especial a Denuncia de Participación Ciudadana DPC-102-2021 al Complejo Educativo Doctor Joaquín Jule Gálvez de Santiago Nonualco, departamento de La Paz, por el período del uno de enero de dos mil diecisiete al treinta de junio de dos mil veintiuno", emitido por la Dirección Regional de San Vicente de la Corte de Cuentas de la República (fs. 112 al 121 y del 184 al 186).

4) Copia de nota de fecha tres de octubre de dos mil veintidós, firmada por los miembros del CDE del CE "Doctor Joaquín Jule Gálvez", municipio de Santiago Nonualco, mediante la cual indican cuál es el mecanismo de control de asistencias de los docentes de dicha entidad y respecto de las licencias solicitadas por la investigada Molina de Orellana, durante el lapso indagado (f. 122).

5) Copia de nota de fecha veinticinco de octubre de dos mil veintiuno, suscrita por la señora [redacted], en la que refiere haber recibido una cantidad de dinero en concepto de pago por impartir clases en el aludido centro de educación, durante los días trece al veintidós de octubre de dos mil veintiuno (f. 123 frente).

6) Copia de solicitudes de permisos y/o licencias docentes a nombre de la investigada Molina de Orellana (fs. 123 vuelto al 124).

• 7) Copia del borrador de informe de auditoría interna del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, relativo al examen especial a los aspectos administrativos, financieros y legales, del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, departamento de La Paz, código de infraestructura 12072, por el período comprendido de enero de dos mil dieciocho a diciembre de dos mil diecinueve. “Actualizado revisión de fondos a junio de dos mil veintiuno” (fs. 177 al 182)

8) Copia de notificación de pliegos de reparos con referencia II-JC-31/2022 de la Cámara Segunda de Primera Instancia de la Corte de Cuentas de la República (fs. 187 al 189).

9) Impresión de nota con referencia NA-003-2020, de fecha veintiuno de enero de dos mil veinte, suscrita por la Directora de Auditoría Interna Interina Ad Honorem del MINEDUCYT, mediante la cual se informó al CDE del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, respecto del inicio de la auditoría por “Examen Especial a los aspectos administrativos, financieros y legales del Centro Escolar Doctor Joaquín Jule Gálvez, del municipio de Santiago Nonualco, departamento de La Paz, Código de Infraestructura N° 12072, por el período comprendido del 01 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2019” (f. 510).

10) Copia de nota de la Gerencia de Auditoría del MINEDUCYT, de fecha cuatro de marzo de dos mil veinte, en el que se informó al CDE del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, sobre las observaciones encontradas por dicha entidad, relacionadas con la gestión administrativa (f. 511).

11) Copia de acta N.º 330 del CDE aludido, de fecha ocho de marzo de dos mil veinte, relacionada con la auditoría efectuada a dicha institución, en el año dos mil veinte (fs. 512 al 518).

Por otra parte, la prueba documental de fs. 7, 86 al 98, 100 al 109, 125 al 129, 138 al 142, 145, 146, 170 al 176, 183, 190, 191, 377, 378, 385 al 389, 392 al 394 y del 519 al 523 no será objeto de valoración por carecer de utilidad para acreditar o desvirtuar los hechos que se dilucidan y no estar vinculada con el objeto del procedimiento.

- En cuanto a las declaraciones juradas incorporadas como prueba documental por parte de los investigados, señores Molina de Orellana y Molina Vásquez, con las que pretendía acreditar los hechos objeto de investigación (fs. 136 y 137), es pertinente indicar que las mismas “...constituyen documentos que no permiten dar por ciertos los hechos narrados en éstos, pues el notario solamente puede dar fe del hecho que recibió una declaración en la forma, lugar, día y hora que en el instrumento se expresa por el signatario, mas no de los hechos que ahí el dicente consigna (sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, el día 13-III-2020, en el proceso referencia 1-20- RA-SCA). Es decir, dicho medio de prueba no permite dar por ciertos los hechos narrados en ellas, por lo que, estos documentos no pueden ser valoradas como prueba en el procedimiento.

#### **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 RLEG 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: “[I]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 “[I]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 con 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, copias simples 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:

*1. Respecto a los hechos atribuidos a la señora Ana Maritza Molina de Orellana.*

*1.1. La calidad de servidora pública de la investigada, su horario y modalidad de trabajo en el CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, durante el período comprendido entre los meses de abril de dos mil dieciocho a octubre de dos mil veintiuno –lapso indagado–:*

Desde el diecisiete de julio de mil novecientos noventa y uno, la señora Ana Maritza Molina de Orellana fue nombrada profesora docente del turno vespertino del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, devengando un salario mensual de ochocientos cincuenta y ocho dólares con cincuenta y dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América [EEUU] (US\$858.52), durante los años dos mil dieciocho a junio de dos mil veintiuno; de ochocientos ochenta y tres dólares con cuarenta y cinco centavos de dólar de los EEUU (US\$883.46), en julio de dos mil veintiuno; y, de novecientos diez dólares con tres centavos de dólar de los EEUU (US\$910.03), desde agosto a octubre de dos mil veintiuno; así como, pagos adicionales mensuales de cincuenta dólares de los EEUU (US\$50.00), en el dos mil dieciocho; de cien dólares de los

EEUU (US\$100.00), en el dos mil diecinueve y dos mil veinte; y, de doscientos dólares de los EEUU (US\$200.00), en el dos mil veintiuno [fs. 210 al 238, 398 y del 473 al 488].

Asimismo, de la información proporcionada por la autoridad competente, se verifica que la señora Molina de Orellana debía cumplir una jornada laboral comprendida de las doce a las diecisiete horas con treinta minutos, de lunes a viernes (fs. 364 al 375). Sin embargo, a partir del mes de abril de dos mil veinte, a raíz del Estado de emergencia nacional por COVID-19, el aludido centro educativo inició la modalidad de trabajo domiciliario, con la atención del alumnado por medio de la aplicación móvil *WhatsApp*.

Al respecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 inciso 1º de las Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Educación, *"Todo el personal, deberá marcar o registrar la entrada y salida de su lugar de trabajo, a través de los medios que establezca la máxima autoridad o según los recursos disponibles para tal fin, en cumplimiento a lo establecido en la Normativa para el Registro, Control de Asistencia, Permanencia y Puntualidad de los Empleados Administrativos del Ministerio de Educación y otras regulaciones emitidas al respecto"*.

Aunado a lo anterior, según el apartado 6.3.2 de la Normativa para el Registro y Control de Asistencia y Permanencia y Puntualidad de los Funcionarios y Empleados Administrativos del Ministerio de Educación, *"Los funcionarios y empleados que presten sus servicios al Ministerio de Educación, independientemente de la forma de contratación deberán registrar personalmente su entrada y salida diarias de la jornada laboral"*.

En tal sentido, el mecanismo de control de asistencias de la jornada laboral de los docentes de la mencionada entidad es por medio de libro de firmas, en el cual la investigada debía registrar el cumplimiento del horario de trabajo (f. 56); al respecto, es menester indicar que de dicho instrumento solo fueron proporcionadas algunas copias de listados correspondientes a los días ocho de mayo, diecisiete, dieciocho y diecinueve de julio de dos mil diecinueve; y, trece, catorce, quince, dieciocho, diecinueve, veinte, veintiuno y veintidós de octubre de dos mil veintiuno (fs. 364 al 375).

En otro orden de ideas, la señora Molina de Orellana, en la calidad aludida, de conformidad con lo establecido en los artículos 31 números 1) y 2) de la Ley de la Carrera Docente (LCD) y 38 letras a) y d) del Reglamento del citado cuerpo normativo --entre otras funciones-- debía: *i.* desempeñar el cargo con diligencia y eficiencia en la forma, tiempo y lugar establecidos por el Ministerio de Educación; *ii.* asistir puntualmente al desempeño de sus labores; *iii.* presentarse a la institución educativa quince minutos antes de iniciar sus labores y retirarse cuando hayan terminado sus responsabilidades; y, *iv.* firmar el Libro de Asistencia de Profesores consignando la hora de entrada al llegar la Institución y de salida, al final de sus labores.

*1.2. La realización de actividades privadas por parte de la investigada Molina de Orellana, durante la jornada laboral que debía cumplir como docente del CE "Doctor Joaquín Jule Gálvez", municipio de Santiago Nonualco, en el lapso indagado:*

Como se estableció en el apartado precedente, en el período investigado, la señora Ana Maritza Molina de Orellana era docente del CE "Doctor Joaquín Jule Gálvez", municipio de Santiago Nonualco; sobre el particular, es menester indicar que según lo establece el artículo 31 número 1) de la LCD, los educadores tienen la obligación de *"Desempeñar el cargo con diligencia y eficiencia en la forma, tiempo y lugar establecidos por el Ministerio de Educación"*.

Asimismo, tienen proscrito abandonar sus labores durante la jornada de trabajo sin justa causa o licencia de sus superiores, de conformidad con lo regulado en el artículo 32 de la LCD.

Al respecto, el Coordinador de Desarrollo Humano de la Dirección Departamental de Educación de La Paz refirió que las solicitudes de permisos personales deben elaborarse con veinticuatro horas de anticipación y ser resguardadas por la dirección de cada centro escolar; posteriormente, es obligatorio que éstas sean reportadas ante la Unidad de Desarrollo Humano de la Dirección Departamental de Educación respectiva, en los primeros cinco días hábiles del siguiente mes. La responsabilidad de todos los permisos recae en el director de cada centro escolar (f. 196).

En relación con ello, de acuerdo con lo regulado en los apartados 8.1 y siguientes de la Normativa para el Registro y Control de Asistencia y Permanencia y Puntualidad de los Funcionarios y Empleados Administrativos del Ministerio de Educación, “[l]as licencias por motivos particulares que se soliciten sin goce de sueldo deben presentarse cinco días antes del inicio de dicha licencia, concediéndose hasta dos meses en el año, y se autorizarán inicialmente con un mes y el siguiente con una prórroga. Dichas licencias quedan a discreción del Jefe inmediato”.

Asimismo, “[e]n el caso de licencia por motivo personal, el empleado deberá presentar la solicitud (F-RH-1) al Jefe inmediato, para el trámite correspondiente (...) Se conceden a discreción del Jefe respectivo de servicio las licencias por motivos personales con goce de sueldo y no podrán exceder de cinco días en el año (Art. 11º de la Ley de Asuetos Vacaciones y Licencias de lo Empleados Públicos); el Jefe la tramitará ante la Unidad de Recursos Humanos para los efectos de control. (F-RH-2)”

-Sobre el particular, de acuerdo con el informe rendido por la Dirección General de Migración y Extranjería (fs. 62 al 66) y el Informe de Auditoría Interna del MINEDUCYT con referencia NA-003-2020 (fs. 9 al 47), la investigada realizó diferentes movimientos migratorios, con motivo de turismo y residencia, vía aérea y terrestre, en fechas y horas coincidentes en las que *debía* ejercer sus funciones como servidora pública de la aludida entidad, durante el período indagado, según el detalle siguiente:

1) El jueves doce de abril de dos mil dieciocho salió del país a las veintiún horas con cuarenta y un minutos, con destino a Belice; y, regresó a El Salvador, el lunes dieciséis de abril de dos mil dieciocho a las veintitrés horas con dieciséis minutos; *lo cual implicó tres días hábiles.*

2) El lunes dieciocho de junio de dos mil dieciocho salió del país a las nueve horas con veintinueve minutos, con destino a los EEUU; y, regresó al territorio nacional, el lunes dos de julio de ese mismo año a las siete horas con cincuenta y cinco minutos; *lapso que abarcó diez días hábiles.*

3) El sábado diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho salió de El Salvador a las diez horas con treinta y ocho minutos, con destino a Guatemala; sin especificarse fecha y hora de retorno al país.

4) El miércoles ocho de mayo de dos mil diecinueve salió del país a las quince horas con treinta y tres minutos, con destino a los EEUU; y, regresó, el miércoles veintidós de mayo de dos mil diecinueve; *período que incluyó diez días hábiles.*

5) El miércoles diecisiete de julio de dos mil diecinueve salió de El Salvador a las nueve horas con diecinueve minutos, con destino a Cuba; y, retornó, el domingo veintiuno de julio de ese mismo año, a las dieciocho horas con cuarenta y nueve minutos; *lo cual implicó tres días hábiles.*

6) El miércoles trece de octubre de dos mil veintiuno salió del país a las diez horas con dos minutos, con destino a los EEUU; y, regresó, el domingo veinticuatro de ese mismo mes y año a las seis horas con cuarenta y ocho minutos; *lapso que abarcó ocho días hábiles.*

-Al respecto, en el Informe de Auditoría Interna del MINEDUCYT con referencia NA-003-2020 (fs. 9 al 47), se hicieron constar comentarios relacionados con los movimientos migratorios aludidos anteriormente; específicamente, se indicó que la investigada:

i. En cuanto al primero de los viajes relacionados, no posee permiso en el expediente para el jueves doce y viernes trece de abril de dos mil dieciocho;

ii. Tiene licencia para el viernes veintinueve de junio de dos mil dieciocho, sobre el segundo de los movimientos indicados; sin embargo, no cuenta con permiso para los días comprendidos entre el lunes dieciocho al jueves veintiocho de junio de ese año; y, para el lunes dos de julio de dos mil dieciocho;

iii. En lo que respecta al cuarto de los viajes identificados, tiene permiso para el jueves nueve de mayo de dos mil dieciocho; no así para los días ocho y del diez al veintidós de ese mismo mes y año;

iv. Relativo al quinto de los viajes señalados, tendría licencia únicamente para el viernes diecinueve de julio de dos mil diecinueve; y,

v. En relación con el sexto movimiento migratorio referido, habría firmado el libro docente los días trece, catorce y quince de octubre de dos mil veintiuno; y, no poseería permiso en el expediente.

-Por su parte, el CDE del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, en su informe de f. 56, señaló lo siguiente:

a) Sobre el primero de los movimientos migratorios aludidos, la investigada *supuestamente* presentó permisos personales que no fueron reportados a su debido tiempo; y, dejó una maestra particular que la reemplazó durante su jornada de trabajo; sin embargo, no proporcionaron información que sustentara dicha circunstancia.

b) Respecto del viaje efectuado del dieciocho de junio al dos de julio de dos mil dieciocho, refirieron que la investigada presentó permiso para el viernes veintinueve de junio de ese mismo año; empero, no proporcionaron documentos que acreditaran dicha aseveración.

Asimismo, manifestaron que la investigada Molina de Orellana designó al señor [REDACTED] para cubrir su sección, debido a lo cual presentan una impresión de nota simple de fecha tres de octubre de dos mil veintidós, *aparentemente* firmada por el referido profesional (f. 58 frente).

c) En cuanto al viaje realizado del ocho al veintidós de mayo de dos mil diecinueve, aludieron que la investigada delegó a la señora [REDACTED], como maestra encargada para su grado, lo que habría sucedido con autorización de la investigada Espinoza –ex directora del aludido centro escolar–; en razón de ello, presentan impresión de nota simple de fecha treinta de septiembre de dos mil veintidós, *aparentemente* firmada por la aludida profesional (f. 58 vuelto).

Ahora bien, refieren que *supuestamente* se le habría autorizado a la investigada un permiso personal para el día nueve de mayo de ese mismo año, respecto de lo cual no adjuntaron ningún documento que ampare esa situación.

d) Al respecto del movimiento migratorio realizado por la investigada Molina de Orellana del diecisiete al veintiuno de julio de dos mil diecinueve, indicaron que dicha servidora pública presentó permisos personales para los días diecisiete, dieciocho y diecinueve de julio, pero que no habrían sido reportados, en virtud que la aludida docente dejó una maestra responsable de su sección; sin embargo, no presentaron documentos que sustentaran esa circunstancia.

e) Sobre el viaje realizado en el mes de octubre de dos mil veintiuno señalaron que la investigada Molina de Orellana solicitó permiso sin goce de sueldo para los días comprendidos del dieciocho al veintidós de octubre, por lo cual presentaron copia simple de formulario de solicitud de permiso y/o licencias personales docentes, a nombre de la aludida docente, con un sello de recibido de la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Departamental de Educación de La Paz (f. 61).

Asimismo, manifestaron que la investigada solicitó otro permiso para los días trece, catorce y quince de octubre de dos mil veintiuno y que anexan a su informe copia simple de fs. 59 vuelto, 60 y 61, pero que no presentan sello de recibido de la entidad correspondiente del MINEDUCYT.

-Ahora bien, a pesar de lo anteriormente detallado, de acuerdo con la documentación proporcionada por la Dirección Departamental de Educación de La Paz, durante el lapso indagado, la investigada Ana Maritza Molina de Orellana solo tendría autorizadas licencias personales sin goce de sueldo por cinco días, para el período comprendido del dieciocho al veintidós de octubre de dos mil veintiuno; en razón de lo cual no hay información respecto del período comprendido de abril de dos mil dieciocho a octubre de dos mil veintiuno; asimismo, no se aplicaron descuentos por ausencias a sus labores (fs. 196 y 197).

Al respecto, según se verifica en los informes mensuales de días laborados del CE "Doctor Joaquín Jule Gálvez", municipio de Santiago Nonualco, presentados ante la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Departamental de Educación de La Paz: 1) en abril de dos mil dieciocho, a la investigada Molina de Orellana se le reportaron dos días de ausencia por permiso por enfermedad (fs. 249); 2) en junio de ese mismo año, una ausencia de un día por permiso personal (f. 253); 3) en mayo de dos mil diecinueve, un día de ausencia por permiso por enfermedad (f. 293); y, 4) en julio de ese mismo año, dos días de ausencia por permiso por enfermedad y uno por permiso personal (f. 302). Sin embargo, no se indican en los aludidos documentos las fechas concretas correspondientes a las citadas licencias y tampoco dichas circunstancias se hicieron constar en los informes mensuales de aplicación de faltas e inasistencias correspondientes a esos meses, según consta a fs. 252, 260, 296 y 305.

Por otra parte, la investigada registró la asistencia a sus labores, en el Libro de Asistencia de Personal Docente y Administrativo del CE "Doctor Joaquín Jule Gálvez", municipio de Santiago Nonualco, en fechas y horas coincidentes a los movimientos migratorios proporcionados por la autoridad competente; específicamente, se ha verificado que: 1) el ocho de mayo de dos mil diecinueve reportó entrada a las doce horas con treinta minutos y salida a las dieciocho horas (f. 364); 2) los días diecisiete y dieciocho de julio de dos mil diecinueve registró entrada a las doce horas con cuarenta y cinco minutos y salida a las dieciocho horas (fs. 365 y 366); 3) el trece de octubre de dos mil veintiuno registró ingreso a las doce horas con dieciséis minutos y salida a las diecisiete horas con treinta minutos (f. 368); 4) el catorce de octubre de ese mismo año registró entrada a las doce horas con trece minutos y salida a las diecisiete horas con treinta minutos (f. 369); y, 5) el quince de ese mismo mes y año reportó ingreso a las doce horas con treinta minutos y salida a las diecisiete horas con treinta minutos (f. 370).

En síntesis, se verificó que la investigada no poseía licencia para ausentarse de sus labores en las siguientes fechas, coincidentes a los movimientos migratorios reportados por las autoridades competentes:

1) los días doce, trece y dieciséis de marzo de dos mil dieciocho; 2) del dieciocho al veintiuno y del veinticinco al veintiocho de junio y dos de julio, todas las fechas de dos mil dieciocho; 3) el ocho, del trece al

diecisiete y del veinte al veintidós de mayo de dos mil diecinueve; 4) diecisiete y dieciocho de julio de dos mil diecinueve; y, 5) trece, catorce y quince de octubre de dos mil veintiuno.

En tal sentido, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha comprobado con total certeza que, durante el período indagado, la señora Ana Maritza Molina de Orellana permaneció fuera del territorio nacional y, por ende, incumplió *veintiséis* veces su horario laboral, durante diferentes lapsos; es decir que, durante esos tiempos, la investigada desatendió sus obligaciones y funciones, para realizar actividades distintas a las de su cargo público, como realizar viajes al extranjero, sin contar con los permisos o licencias correspondientes, debidamente autorizadas.

En este punto, es necesario acotar que para la constatación de la transgresión ética investigada –artículo 6 letra e) de la LEG–, *basta con probar que un servidor público realizó actividades particulares –es decir, todas las que no sean institucionales–, durante la jornada laboral que estaba obligado a cumplir según su cargo y funciones en el sector público, sin contar con una justificación legal para ello* (por ejemplo, incapacidades o licencias, debidamente autorizadas), al margen del tipo de actividad privada que hubiese realizado en ese tiempo, pues lo éticamente reprochable es la inobservancia e incumplimiento de sus funciones en el horario establecido por la institución en la que labora, dado que con este último se persigue la configuración de un orden interno que facilite el ejercicio de la función pública en pro de la colectividad.

De manera que se ha logrado comprobar en este procedimiento la transgresión a la referida prohibición ética por parte de la investigada, en tanto se esperaba de ella que, como servidora pública, empleara el tiempo asignado para desempeñar sus funciones y cumplir sus responsabilidades; pues, precisamente para ello, recibió un salario proveniente de fondos públicos, específicamente del MINEDUCYT.

Tal comportamiento es contrario a los principios éticos de supremacía del interés público -artículo 4 letra a) de la LEG–, que exige a los servidores públicos y demás personas sujetas a dicha ley, anteponer siempre el interés público sobre el interés privado; probidad –artículo 4 letra b) de la LEG–, que les exhorta a actuar con integridad, rectitud y honradez; transparencia –artículo 4 letra f) de la LEG– según el cual deben actuar de manera accesible para que se pueda conocer si su actuación es legal, eficiente, eficaz y responsable; responsabilidad –artículo 4 letra g) de la LEG, que les conmina a cumplir con diligencia las obligaciones del cargo o empleo público; y, con el principio de lealtad –artículo 4 letra i) de la LEG–, que demanda de los servidores públicos actuar con fidelidad a los fines del Estado y a los de la institución en que se desempeñan.

Asimismo, esa conducta también se contrapone a uno de los principios establecidos en el Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos –instrumento guía para los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas en la lucha contra la corrupción–, y es el que prescribe que *un cargo público conlleva la obligación de actuar en pro del interés público, por ende, el titular del mismo, será ante todo leal a los intereses públicos de su país, velará por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o las normas administrativas, y con integridad.*

Por tanto, la señora Ana Maritza Molina de Orellana debió abstenerse de abandonar sus labores, en los períodos de tiempo aludidos, sin tramitar los permisos correspondientes; en cambio, antepuso su interés de atender actividades particulares a su obligación de desempeñarse eficientemente durante la jornada laboral establecida, demostrando así que no cumplió con sus obligaciones de servidora pública de manera responsable, proba, transparente, leal, seria y diligente.

Sobre este aspecto, es imperioso indicar que los servidores públicos deben dejar constancia documental de todas las licencias que solicitan para ausentarse de sus labores, de manera que se justifique, sin dejar espacio a la arbitrariedad, que dichas licencias han sido solicitadas y autorizadas en legal forma por la autoridad competente, conforme lo disponen los artículos 13, 17 y 18 de la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos y la normativa interna aplicable.

Y es que este Tribunal no niega la posibilidad de que los servidores públicos puedan ausentarse de sus labores; sin embargo, esto debe darse mediante el debido procedimiento y en los límites que la ley establece, para no abandonar arbitrariamente el desempeño de sus labores.

Ahora bien, el representante de la señora Molina de Orellana, en el escrito de fs. 131 y 132, indicó que durante los períodos en que dicha servidora pública realizó viajes al extranjero, no ejerció la docencia y que “de manera material delego sus Funciones a dos Profesores” [sic], a los cuales les habría pagado por cada jornada laboral; además, indicó que “por razón de ignorancia de procedimientos y confusión administrativa se consigno haber estado en el complejo educativo cuando estaba fuera del país, lo cual es un hecho evidenciado” [sic]. En tal sentido, solicitó que, en caso de imponerse sanción a su representada, se tome el contenido del referido escrito, como una atenuante de los hechos aludidos.

Al respecto, es menester reiterar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la LPA, el reconocimiento de los hechos por parte del infractor constituye por sí mismo una atenuante para la determinación de la sanción; por lo que, sus alegaciones se tendrán en consideración, en los límites que establece la citada normativa.

En consecuencia, al haberse comprobado con total certeza los hechos y la transgresión atribuida a la persona investigada, deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

*2. La omisión de los señores Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera; Carlos Alberto Molina Vásquez; y Luis Adalberto Rivera Palacios de denunciar ante este Tribunal los hechos atribuidos a la señora Ana Maritza Molina de Orellana:*

*2.1. La calidad de servidores públicos de los citados investigados en el CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, y las obligaciones inherentes a sus cargos, relacionadas a la administración del personal de dicha entidad, durante el periodo comprendido entre los años dos mil dieciocho a dos mil veintiuno –lapso indagado–:*

*i) La señora Ana Silvia Espinoza, también identificada como Ana Silvia Espinoza de Barrera, laboró como directora única del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, desde el dos de febrero de dos mil dieciséis hasta el veintitrés de marzo de dos mil veintiuno; devengando –durante los años dos mil dieciocho y dos mil diecinueve– un salario mensual de ochocientos cuarenta dólares con cuarenta y nueve centavos de dólar de los EEUU (US\$840.49); un sobresueldo mensual de doscientos sesenta y un dólares con treinta y seis centavos de dólar de los EEUU (US\$261.36); así como, un pago complementario cada mes de cincuenta dólares de los EEUU (US\$50.00), en el dos mil diecinueve; y, de cien dólares (US\$100.00), en el dos mil diecinueve [fs. 7, 8, 203, 210 al 238, 396 y del 402 al 424].*

*ii) El señor Carlos Alberto Molina Vásquez ejerció el cargo de sub-director del turno vespertino del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, desde el ocho de septiembre de dos mil quince hasta el treinta de mayo de dos mil veintiuno; y, de director de la citada entidad, desde el uno de junio de dos mil veintiuno; devengando –en el año dos mil veintiuno– un salario mensual de setecientos siete dólares*

con cuarenta y ocho centavos de dólar de los EEUU (US\$707.48); un sobresueldo mensual de doscientos sesenta y un dólares con treinta y seis centavos de dólar de los EEUU (US\$261.36), desde junio de dos mil veintiuno; y, un pago complementario cada mes de doscientos dólares de los EEUU (US\$200.00), en el citado año [fs. 187 frente, 209, 210 al 238, 399 y del 449 al 472].

iii) El señor Luis Adalberto Rivera Palacios ejerció el cargo de sub-director del turno vespertino del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, desde el uno de junio de dos mil veintiuno; devengando en el citado año, un salario mensual de novecientos diez dólares con tres centavos de dólar de los EEUU (US\$910.03), un sobresueldo mensual de ciento cuarenta y cinco dólares con veinte centavos de dólar de los EEUU (US\$145.20); y, un pago complementario cada mes de doscientos dólares de los EEUU (US\$200.00) [fs. 144, 210 al 238, 397 y del 425 al 448].

iv) Es relevante señalar que, según lo establece el artículo 31 número 1) de la LCD, los educadores tienen la obligación de “Desempeñar el cargo con diligencia y eficiencia en la forma, tiempo y lugar establecidos por el Ministerio de Educación”.

Aunado a lo anterior, los directores de las instituciones educativas tienen –entre otras– las atribuciones de: “[e]laborar y autorizar mensualmente el pago de salario del personal de la institución”; “[c]umplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones que sobre la carrera docente, la educación y como empleado público le competen, en base a los procedimientos establecido”; y, “[l]levar el expediente del desempeño profesional de los educadores”; de conformidad con lo establecido en el artículo 36 letras f), s) e y) del Reglamento de la LCD.

Asimismo, los sub-directores de dichas entidades deben ejercer las siguientes atribuciones: “[l]levar el control de asistencia diaria de los educadores y consultar con el Director sobre anomalías que se presenten”; según lo regula el artículo 37 letra f) de la citada normativa.

En esa sintonía, según lo estipula el artículo 33 inciso 3º de las Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Educación, “[s]erá responsabilidad del Jefe inmediato de un empleado, garantizar la asistencia, puntualidad y permanencia del personal en su lugar de trabajo. En los centros educativos, la responsabilidad será del Director y Subdirector de los mismos”.

En tal sentido, de acuerdo con lo regulado en el apartado 6.3.6 de la Normativa para el Registro y Control de Asistencia y Permanencia y Puntualidad de los Funcionarios y Empleados Administrativos del Ministerio de Educación, “El jefe de la Unidad respectiva deberá coordinar con sus subalternos el trámite oportuno de los documentos de respaldo necesarios para la legalización de las licencias permisos y otros, ante la Unidad responsable, a más tardar cinco días después de haber finalizado el mes a que corresponden”.

2.2. El conocimiento de los investigados Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera; Carlos Alberto Molina Vásquez; y Luis Adalberto Rivera Palacios de las conductas atribuidas a la señora Ana Maritza Molina de Orellana:

i) La investigada Ana Silvia Espinoza, también identificada como Ana Silvia Espinoza de Barrera, en su calidad de directora del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, tuvo conocimiento de las ausencias de la señora Ana Maritza Molina de Orellana, para realizar viajes al extranjero, sin contar con la autorización legal para ello, durante los años dos mil dieciocho y dos mil diecinueve, y no informó sobre los descuentos correspondientes a la Dirección Departamental de Educación de la Paz; según se verifica en la copia simple del informe de Auditoría Interna con referencia NA-003-2020, del Ministerio de

Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT), referente a “Examen Especial a los Aspectos Administrativos, Financieros y Legales del Complejo Educativo Dr. Joaquín Jule Gálvez, municipio de Santiago Nonualco, departamento de La Paz, código de infraestructura N°. 12072, por el período comprendido de enero de dos mil dieciocho a diciembre de dos mil diecinueve. Con actualización a los procesos de asistencia docente a noviembre de dos mil veintiuno” (fs. 9 al 47).

En el citado informe se indica que la referida investigada “...tiene corresponsabilidad por haber dejado de cumplir con sus responsabilidades y haber encubierto el hecho [referente a las conducta atribuidas también en el presente caso]”: por esa razón, la Dirección de Auditoría Interna del MINEDUCYT recomendó “[s]e interponga la denuncia ante el Tribunal de Ética, contra la Ex Directora Profesora Ana Silvia Espinoza de Barrera, porque tuvo conocimiento del caso, lo encubrió y no informó sobre los descuentos a la Dirección Departamental de Educación de La Paz y por permitir la consignación de datos falsos en el libro de asistencia docente” (sic).

En dicho documento consta, en el apartado de comentario de los auditados, que la investigada Molina de Orellana señaló que, respecto al viaje realizado en abril de dos mil dieciocho, “...por sugerencia de la Directora Ana Silvia Espinoza de Barrera, no presento permisos a cambio de pagarle a una profesora particular que sería buscada por ella para atender a los alumnos de su sección”; y, que, en cuanto a los viajes efectuados en mayo y julio de dos mil diecinueve, habría dejado una maestra encargada de su grado “con la autorización de la Directora en función” (sic).

Además, se hace constar que la aludida servidora pública también refirió que en sus salidas del país siempre deja a “una profesora para atender a sus alumnos, pagada por su persona y con autorización de la Directora en función Ana Silvia Espinoza de Barrera” (sic).

Aunado a lo anterior, el CDE del aludido CE (fs. 56 y 57), indicó que, en el dos mil dieciocho, “...por sugerencias de la directora en funciones Ana Silvia Espinoza [la señora Molina de Orellana] no presento permisos, a cambio de pagarle a UNA PROFESORA particular que sería buscada por ella, para atender a los alumnos de su sección...” (sic); asimismo, refiere que, en dos mil diecinueve, la aludida investigada Molina de Orellana dejó “...una maestra encargada de su grado, pagada por ella, siempre con la autorización de la directora en función Ana Silvia Espinoza...”. La citada autoridad concluyó su informe señalando que “los permisos otorgados a dicha servidora (Ana Maritza) siempre fueron del conocimiento y aprobación de la Directora en funciones durante el periodo 2018-2019...” (sic).

Asimismo, se verifica que, el veintiuno de enero de dos mil veinte, la Directora de Auditoría Interna Interina Ad Honorem del MINEDUCYT informó al CDE del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez” sobre el inicio del “Examen Especial a los aspectos administrativos, financieros y legales del Centro Escolar Doctor Joaquín Jule Gálvez, del municipio de Santiago Nonualco, departamento de La Paz, Código de Infraestructura N° 12072, por el período comprendido del 01 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2019” (f. 510).

En adición a lo anterior, el CDE aludido tuvo conocimiento de información relacionada con dicha auditoría, mediante la cual se tomaron acciones concretas sobre aspectos administrativos y de gestión del personal de ese centro de enseñanza público; según consta en copia de acta N.º 330 del CDE en comento, de fecha ocho de marzo de dos mil veinte, en la que se constata la firma de la investigada Espinoza (fs. 512 al 518).

Finalmente, se verifica que durante los años dos mil dieciocho y dos mil diecinueve, la investigada no reportó las ausencias determinadas a la señora Ana Maritza Molina de Orellana, ante la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Departamental de Educación de La Paz, lo cual se constata en: 1) copia de informes mensuales de días laborados y de aplicación de faltas e inasistencias del personal docente del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, correspondientes a los meses de enero a abril y de junio a noviembre de dos mil dieciocho; y, de enero a diciembre de dos mil diecinueve (fs. 239 al 325 y del 347 al 363); y, 2) copia de informe mensual de días laborados de los docentes del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, correspondientes al mes de octubre de dos mil diecinueve (fs. 110 y 111).

ii) Los investigados Carlos Alberto Molina Vásquez y Luis Adalberto Rivera Palacios, director y subdirector del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, en el año dos mil veintiuno, tuvieron conocimiento de los hechos atribuidos a la señora Molina de Orellana; lo cual habrían consentido al autorizar a ésta última que firmara el libro de asistencia docente, los días trece, catorce y quince de octubre, a pesar que dicha servidora pública habría salido del país, sin haber tramitado las autorizaciones correspondientes; según se acredita en la copia simple del informe de Auditoría Interna con referencia NA-003-2020, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT), referente a “Examen Especial a los Aspectos Administrativos, Financieros y Legales del Complejo Educativo Dr. Joaquín Jule Gálvez, municipio de Santiago Nonualco, departamento de La Paz, código de infraestructura N°. 12072, por el período comprendido de enero de dos mil dieciocho a diciembre de dos mil diecinueve. Con actualización a los procesos de asistencia docente a noviembre de dos mil veintiuno” (fs. 9 al 47).

En el aludido informe, la autoridad competente recomendó a los investigados “[a]bstenerse de autorizar permisos personales discrecionales al margen de la [L]ey”; asimismo, a la Dirección Departamental de Educación de La Paz indicó “[s]e interponga la denuncia contra el Director Carlos Alberto Molina Vásquez, el Subdirector del turno de la tarde Profesor Luis Adalberto Rivera [...] por la consignación de datos falsos en el libro de asistencia docente durante el año 2021”.

Asimismo, se hizo constar que los investigados, en calidad de auditados, refirieron haber dado “...la oportunidad [a la investigada Molina de Orellana] de firmar el libro a cambio que le cancelará a una docente particular quien la supliera por los 8 días hábiles en los que no se iba a presentar; dicho acuerdo fue aceptado y por ello, la Profesora firmó el libro de asistencia por los días 13, 14 y 15 de octubre de 2021 que la fecha [de ese informe] no fueron reportados a la Dirección Departamental de Educación de La Paz” (sic).

Sobre el particular, en el escrito de fs. 131 y 132, el representante de los investigados, señores Molina de Orellana y Molina Vásquez, indicó que el señor Carlos Alberto Molina Vásquez por “error involuntario no informo de los hechos además creyendo mi representado que no había conducta ilícita del actuar de ambos” [sic]. En tal sentido, solicitó que, en caso de imponerse sanción a su representado, se tome el contenido del referido escrito, como una atenuante de los hechos aludidos.

Al respecto, es menester reiterar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la LPA, el reconocimiento de los hechos por parte del infractor constituye por sí mismo una atenuante para la determinación de la sanción; por lo que, sus alegaciones se tendrán en consideración, en los límites que establece la citada normativa.

Y, por su parte, el investigado Rivera Palacios, en su escrito de f. 144, indicó que el martes doce de octubre de dos mil veintiuno, la señora Molina de Orellana le habría manifestado lo siguiente: “le dejo estos

permisos [referentes a los días trece, catorce y quince del citado mes y año] por cualquier cosa no me ponga observaciones en el libro, ya que hable con don Carlos y mandaré un docente a cubrir estos tres días” [sic]; y, que “por [sus] problemas de salud no [vio] conveniente discutir con el director esta situación, tuve que aceptar que la máxima autoridad es el y que donde manda capitán no manda marinero” [sic].

Las alegaciones realizadas por la investigada Espinoza, en sus escritos de fs. 77 al 85, 165 al 168 y del 505 al 509, únicamente refieren a aspectos conductuales que dicha servidora pública habría experimentado en su trato personal con uno de los investigados, específicamente, con el señor Carlos Alberto Molina Vásquez, manifestando que éste, en su calidad de sub director habría permitido las inasistencias de la investigada Molina de Orellana; así como, de otras circunstancias relacionadas con situaciones exógenas al objeto del presente procedimiento; por lo cual, éstas no son de la entidad suficiente para desacreditar los hechos que se le atribuyen.

*2.3. Ausencia de denuncias o avisos interpuestos por los investigados en este Tribunal, respecto de los hechos atribuidos a la señora Molina de Orellana:*

Los señores Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera; Carlos Alberto Molina Vásquez; y Luis Adalberto Rivera Palacios no habrían presentado denuncias ni informes ante este Tribunal, de manera personal o por representante, contra la señora Ana Maritza Molina de Orellana, por ausentarse de sus labores por motivos de viaje sin solicitar el correspondiente permiso laboral o por incumplimiento de funciones como docente del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, durante el período comprendido entre abril de dos mil dieciocho a octubre de dos mil veintiuno; tampoco existiría avisos interpuestos por éstos contra la mencionada servidora pública; de acuerdo con lo consignado en el memorando con referencia 002/TEG/UEL-RS/2022, de fecha nueve de enero de dos mil veintitrés, firmado por el Encargado de Registro de Sanciones de este Tribunal (f. 382).

En tal sentido, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha comprobado con total certeza que los investigados Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera; Carlos Alberto Molina Vásquez; y Luis Adalberto Rivera Palacios, habrían tenido conocimiento de las circunstancias atribuidas a la señora Molina de Orellana, respecto de las ausencias de ésta a su jornada ordinaria de trabajo, durante varios lapsos, por motivos de viaje al extranjero, sin contar con los permisos o licencias correspondientes; y, que, no obstante ello, no denunciaron esas circunstancias ante este Tribunal, a pesar de estar obligados a ello, en razón de los cargos ejercidos en el CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco; la primera, en los años dos mil dieciocho y dos mil diecinueve; y, los últimos, en el año dos mil veintiuno.

De manera que se ha logrado comprobar en este procedimiento la inobservancia al deber ético contenido en el artículo 5 letra b) de la LEG por parte de los investigados, en tanto se esperaba de ellos que, como servidores públicos y superiores jerárquicos de la señora Ana Maritza Molina de Orellana, al tener conocimiento de las circunstancias irregulares cometidas por ésta, durante el aludido período, que implicaron el incumplimiento de ésta a sus responsabilidades labores, denunciaran las mismas ante este Tribunal; por el contrario, las habrían avalado.

Finalmente, es importante indicar que el comportamiento de los investigados resulta antagónico al desempeño ético en la función pública, la cual debe perseguir siempre el interés público sobre el particular, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente a cada uno.

3. *Responsabilidad subjetiva de los investigados Ana Maritza Molina de Orellana, Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera; Carlos Alberto Molina Vásquez; y Luis Adalberto Rivera Palacios, respecto de la infracción atribuida.*

La potestad sancionadora ejercida por este Tribunal se somete, entre otros principios, al de responsabilidad, regulado en el artículo 139 N.º 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 cuanto a la señora *Ana Maritza Molina de Orellana*, en el caso de mérito, este Tribunal considera que se encontraba en una posición material que le demandaba conocer sus funciones, obligaciones y derechos como servidora pública; pues, en su calidad de docente, tenía la obligación de *“Desempeñar el cargo con diligencia y eficiencia en la forma, tiempo y lugar establecidos por el Ministerio de Educación”*, según lo establece el artículo 31 número 1) de la LCD.

Además, 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; contrario a ello, se ha verificado que, en varias ocasiones, mientras realizaba actividades de índole particular; específicamente, durante los viajes al extranjero

que han sido determinados, habría dejado a un docente encargado de su sección o grado, sin haber solicitado las autorizaciones correspondientes ante la autoridad competente.

Asimismo, en fechas específicas, de su puño y letra, cumplimentó los listados de asistencia de la aludida entidad, acreditando que estuvo presente en la misma, durante fechas y horas en las que se encontraba fuera del país, realizando actividades particulares, sin tener la licencia o permiso que le habilitara para ese efecto.

Por tanto, se ha acreditado en el presente caso la existencia del nexo subjetivo entre la señora Molina de Orellana 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 la investigada actuó con un comportamiento doloso; por lo que, se sustenta la imposición de una sanción por la infracción cometida.

-En cuanto a los investigados *Ana Silvia Espinoza*, identificada también como *Ana Silvia Espinoza de Barrera*; *Carlos Alberto Molina Vásquez*; y *Luis Adalberto Rivera Palacios*, en el caso de mérito, este Tribunal considera que, cada uno en el período investigado, se encontraban en una posición material que les demandaba conocer sus funciones, obligaciones y derechos como servidores públicos; porque como docentes debían “*Desempeñar el cargo con diligencia y eficiencia...*”, según lo establece el artículo 31 número 1) de la LCD.

Asimismo, en el caso de los señores Espinoza y Molina Vásquez, en su calidad de directores, tenían la atribución de “[*c*]umplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones que sobre la carrera docente, la educación y como empleado público le competen, en base a los procedimientos establecido”; y, “[*l*]levar el expediente del desempeño profesional de los educadores”; de conformidad con lo establecido en el artículo 36 letras f), s) e y) del Reglamento de la LCD.

Y, el señor Rivera Palacios como subdirector del aludido centro de estudios está obligado a “[*l*]levar el control de asistencia diaria de los educadores y consultar con el Director sobre anomalías que se presenten”; según lo regula el artículo 37 letra f) de la citada normativa.

Aunado a lo anterior, todos los investigados, tenían la responsabilidad de “...*garantizar la asistencia, puntualidad y permanencia del personal en su lugar de trabajo*”, como lo estipula el artículo 33 inciso 3º de las Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Educación.

Además, al tener conocimiento de las conductas irregulares de la señora Molina de Orellana, tuvieron la oportunidad real y el dominio completo para denunciar las mismas ante este Tribunal y no lo hicieron; por el contrario, efectuaron actuaciones encaminadas a consentir los mismos, por medio de actuaciones que no están autorizadas por el ordenamiento jurídico.

Por tanto, se ha acreditado en el presente caso la existencia del nexo subjetivo entre los señores *Ana Silvia Espinoza*, identificada también como *Ana Silvia Espinoza de Barrera*; *Carlos Alberto Molina Vásquez*; y *Luis Adalberto Rivera Palacios* y las conductas comprobadas a cada uno de ellos mediante este procedimiento –las cuales son típicas y antijurídicas conforme al artículo 5 letra b) de la LEG–; habiéndose establecido con certeza que los investigados actuaron con un comportamiento doloso; por lo que, se sustenta la imposición de la sanción correspondiente 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, para determinar la multa a imponer a los investigados Ana Maritza Molina de Orellana, Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera; Carlos Alberto Molina Vásquez; y Luis Adalberto Rivera Palacios, es necesario considerar que el Tribunal ha comprobado que la:

*i) transgresión a la prohibición ética del artículo 6 letra e) de la LEG, atribuida a la señora Molina de Orellana, derivó de la ausencia de dicha servidora pública a su jornada ordinaria de trabajo, durante varios lapsos, por motivos de viaje al extranjero, sin contar con los permisos o licencias correspondientes, durante el período comprendido entre los meses de abril de dos mil dieciocho y octubre de dos mil veintiuno; y,*

*ii) inobservancia al deber ético regulado en el artículo 5 letra b) del citado cuerpo normativo, atribuida a los señores Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera; Carlos Alberto Molina Vásquez; y Luis Adalberto Rivera Palacios, resultó de que éstos tuvieron conocimiento de las circunstancias anteriores y no denunciaron las mismas ante este Tribunal; la señora Espinoza, durante los años dos mil dieciocho y dos mil diecinueve; y, los señores Molina Vásquez y Rivera Palacios, en el años dos mil veintiuno.*

Es decir, que, respecto a las señoras Molina de Orellana y Espinoza, las conductas comprobadas ocurrieron 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 de 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).*

En ese sentido, en el caso de la señora *Ana Maritza Molina de Orellana*, al haber acaecido los últimos hechos constitutivos de transgresiones éticas en el mes de octubre del año dos mil veintiuno, se estima oportuno fijar la multa a imponer a la investigada con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente para ese año, cuyo monto equivale a trescientos sesenta y cinco dólares de los EEUU (US\$365.00), según el Decreto Ejecutivo N.º 10 de fecha siete de julio de dos mil veintiuno, y publicado en el Diario Oficial N.º 129, Tomo 432, de esa misma fecha.

En cuanto a la señora *Ana Silvia Espinoza*, identificada también como *Ana Silvia Espinoza de Barrera*, al haber acaecido los últimos hechos constitutivos de transgresiones éticas en el año dos mil diecinueve, se estima oportuno fijar la multa a imponer a la investigada con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente para ese año, cuyo monto equivalía a trescientos cuatro dólares de los EEUU 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.

Y, para los señores *Carlos Alberto Molina Vásquez*; y *Luis Adalberto Rivera Palacios* se estima oportuno fijar la multa a imponer con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente para el

mes de octubre de dos mil veintiuno, cuyo monto equivale a trescientos sesenta y cinco dólares de los EEUU (US\$365.00), según el Decreto Ejecutivo N.º 10 de fecha siete de julio de dos mil veintiuno, y publicado en el Diario Oficial N.º 129, Tomo 432, de esa misma fecha.

Así, 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.

Para el caso de mérito, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se les impondrá a los señores Ana Maritza Molina de Orellana, Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera; Carlos Alberto Molina Vásquez; y Luis Adalberto Rivera Palacios, son los siguientes:

*1. Sanción aplicable a la señora Ana Maritza Molina de Orellana:*

*i) Gravedad y circunstancias del hecho cometido:*

El artículo 218 de la Constitución establece en su primera parte que “los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado”, de ahí que la Sala de lo Constitucional haya interpretado que éstos deben realizar su función con eficacia y también con una actitud de desprendimiento del propio interés o de fines personales (sentencia de fecha 28-11-2014, Inconstitucionalidad 8-2014, Sala de lo Constitucional).

En tal sentido, la gravedad de la conducta antiética cometida por la señora Molina de Orellana deviene de una circunstancia de la cual se valió para evadir las responsabilidades legales que pudiesen deducirse de esa transgresión, es decir, de la acción de ocultar su realización sin solicitar el permiso correspondiente, como si hubiese laborado normalmente durante los períodos comprendidos entre los meses de abril de dos mil dieciocho y octubre de dos mil veintiuno.

Asimismo, la LEG contiene como principios de la ética pública, los de legalidad, transparencia y rendición de cuentas -artículo 4 letras f), h) y m) de la LEG-, los cuales orientan a todos los destinatarios de esa norma a actuar con apego al ordenamiento jurídico en el marco de sus atribuciones; de manera accesible para que la ciudadanía pueda conocer si sus actuaciones son apegadas a la ley; y, a rendir cuentas de la gestión pública.

Lo anterior, revela que la investigada inobservó el principio ético de transparencia, relacionado en el párrafo precedente. 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. Esta 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).

En ese orden de ideas, también se colige que la señora Molina de Orellana, al realizar las conductas descritas en este apartado, no actuó de buena fe; pues, para sustraerse del cumplimiento de sus responsabilidades laborales, y evadir la determinación de posibles responsabilidades legales, no solicitó los permisos correspondientes en los lapsos determinados, comportamiento que denota engaño, fraude, malicia y la intención de mantener ocultas dichas circunstancias, en oposición a la transparencia que exige el actuar de buena fe.

Aunado a lo anterior, es menester indicar que con la conducta determinada se vulneró el derecho a la educación del alumnado del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, el cual, de conformidad con lo regulado en el artículo 53 inciso 1º de la Constitución es “...*es inherente a la persona humana; en consecuencia, es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión*”; por cuanto, el servicio público confiado a la infractora debía ofrecerse en el tiempo y forma establecido por la normativa, para garantizar su calidad.

Finalmente, la conducta comprobada a la investigada fue cometida durante varios lapsos, lo cual generó que los servicios que le correspondía brindar, en atención a esos periodos, no se proveyeran en las circunstancias, de tiempo, modo y lugar requeridas por el ordenamiento jurídico y esperada por los usuarios de los mismos.

*ii) El beneficio o ganancia obtenida por la infractora.*

Como servidora pública, la investigada debía estar comprometida con el interés social que persigue la gestión pública y no actuar con un interés particular –realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, sin contar con la autorización legal correspondiente–, en detrimento del interés general.

En ese sentido, el beneficio logrado por dicha servidora pública fue la obtención de la remuneración correspondiente en el MINEDUCYT, por lapsos de tiempo en los cuales no brindó el servicio público al que estaba obligada; sobre todo, al haber desatendido su labor como docente, a pesar que el artículo 53 de la Constitución establece que: “*El derecho a la educación y a la cultura es inherente a la persona humana; en consecuencia, es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión*”.

Todo ello en perjuicio del erario público, de la eficiencia del gasto estatal y, sobre todo, del buen servicio público.

*iii) La renta potencial de la investigada al momento de cometer la transgresión.*

Cuando acaecieron hechos constitutivos de transgresión ética del artículo 6 letra e) de la LEG, la investigada Molina de Orellana percibió un salario mensual de ochocientos cincuenta y ocho dólares con cincuenta y dos centavos de dólar de los EEUU (US\$858.52), durante los años dos mil dieciocho a junio de dos mil veintiuno; de ochocientos ochenta y tres dólares con cuarenta y cinco centavos de dólar de los EEUU (US\$883.46), en julio de dos mil veintiuno; y, de novecientos diez dólares con tres centavos de dólar de los EEUU (US\$910.03), desde agosto a octubre de dos mil veintiuno; así como, pagos adicionales mensuales de cincuenta dólares de los EEUU (US\$50.00), en el dos mil dieciocho; de cien dólares de los EEUU (US\$100.00), en el dos mil diecinueve y dos mil veinte; y, de doscientos dólares de los EEUU (US\$200.00), en el dos mil veintiuno [fs. 210 al 238, 398 y del 473 al 488].

Por otro lado, el representante de la señora Molina de Orellana, en el escrito de fs. 131 y 132, indicó que durante los periodos en que dicha servidora pública realizó viajes al extranjero, no ejerció la docencia y que “de manera material delego sus Funciones a dos Profesores” [sic], a los cuales les habría pagado por cada

jornada laboral; además, indicó que “por razón de ignorancia de procedimientos y confusión administrativa se consigno haber estado en el complejo educativo cuando estaba fuera del país, lo cual es un hecho evidenciado” [sic]. En tal sentido, solicitó que, en caso de imponerse sanción a su representada, se tome el contenido del referido escrito, como una atenuante de los hechos aludidos; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la LPA.

En tal sentido, la investigada, por medio de su representante, ha reconocido de forma expresa y por escrito su responsabilidad en la comisión de la infracción que se le atribuye y, conforme a lo dispuesto en el artículo 156 de la LPA, ello es considerado por este Tribunal como una circunstancia atenuante para la determinación de la sanción.

Al respecto, es de señalar que las condiciones atenuantes son circunstancias modificativas de la responsabilidad administrativa de la persona infractora y que permiten a la autoridad disminuir la sanción a imponer; es decir, el monto de la multa.

En este caso, dada la continuidad de la infracción cometida y la incidencia en el servicio público brindado en aras de salvaguardar el derecho fundamental a la educación, en principio el cálculo de la multa a imponer en concepto de sanción ascendería a un monto mayor; no obstante, dada la aceptación de los hechos por parte de la investigada, es preciso atenuar la sanción según lo dispone la LPA.

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias del hecho cometido, el beneficio o ganancia obtenida, a la renta potencial y a que la señora Molina de Orellana aceptó su responsabilidad por el hecho e infracción atribuidos, es pertinente imponerle a dicha investigada una multa de tres salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de mil noventa y cinco dólares de los EEUU (US\$1,095.00), por la infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, cuantía que resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

*2. Sanción aplicable a la señora Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera:*

*i) Gravedad y circunstancias del hecho cometido:*

Los artículos 86 inciso final de la Constitución, en relación con 4 letra h) de la LEG, determinan que los servidores públicos deben actuar con apego a los fines del Estado y a los de la institución que se desempeñan; a ese respecto, la señora Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera, como servidora pública y directora del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, en los años dos mil dieciocho y dos mil diecinueve, debía estar comprometida con el interés social que persigue la función pública y velar por el cumplimiento de los preceptos que le imponían el deber de denunciar posibles infracciones a la LEG, pues de esta forma hubiera permitido que este Tribunal tuviera conocimiento de la conducta antiética cometida e imponer la sanción correspondiente.

Ello, además, repercutió en la calidad del derecho a la educación del alumnado del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, el cual, de conformidad con lo regulado en el artículo 53 inciso 1º de la Constitución “...es inherente a la persona humana; en consecuencia, es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión”.

*ii) La renta potencial de la investigada al momento de cometer la transgresión.*

Cuando ocurrieron hechos constitutivos de inobservancia al deber ético del artículo 5 letra b) de la LEG, la investigada Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera, percibió

–durante los años dos mil dieciocho y dos mil diecinueve– un salario mensual de ochocientos cuarenta dólares con cuarenta y nueve centavos de dólar de los EEUU (US\$840.49); un sobresueldo mensual de doscientos sesenta y un dólares con treinta y seis centavos de dólar de los EEUU (US\$261.36); así como, un pago complementario cada mes de cincuenta dólares de los EEUU (US\$50.00), en el dos mil diecinueve; y, de cien dólares (US\$100.00), en el dos mil diecinueve [fs. 7, 8, 203, 210 al 238, 396 y del 402 al 424].

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias del hecho cometido y a la renta potencial de la investigada, es pertinente imponerle una multa de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de seiscientos ocho dólares con treinta y cuatro centavos de dólar de los EEUU (US\$608.34), por el incumplimiento al deber ético regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, cuantía que resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

### *3. Sanción aplicable al señor Carlos Alberto Molina Vásquez:*

#### *i) Gravedad y circunstancias del hecho cometido:*

Los artículos 86 inciso final de la Constitución, en relación con 4 letra h) de la LEG, determinan que los servidores públicos deben actuar con apego a los fines del Estado y a los de la institución que se desempeñan; a ese respecto, el señor Carlos Alberto Molina Vásquez, como servidor público y director del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, en el año dos mil veintiuno, debía estar comprometido con el interés social que persigue la función pública y velar por el cumplimiento de los preceptos que le imponían el deber de denunciar posibles infracciones a la LEG, pues de esta forma hubiera permitido que este Tribunal tuviera conocimiento de la conducta antiética cometida e imponer la sanción correspondiente.

Lo anterior, además, repercutió en la calidad del derecho a la educación del alumnado del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, el cual, de conformidad con lo regulado en el artículo 53 inciso 1º de la Constitución “...es inherente a la persona humana; en consecuencia, es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión”.

#### *ii) La renta potencial del investigado al momento de cometer la transgresión.*

Cuando ocurrieron hechos constitutivos de inobservancia al deber ético del artículo 5 letra b) de la LEG, el investigado Carlos Alberto Molina Vásquez, percibió –en el año dos mil veintiuno– un salario mensual de setecientos siete dólares con cuarenta y ocho centavos de dólar de los EEUU (US\$707.48); un sobresueldo mensual de doscientos sesenta y un dólares con treinta y seis centavos de dólar de los EEUU (US\$261.36), desde junio de dos mil veintiuno; y, un pago complementario cada mes de doscientos dólares de los EEUU (US\$200.00), en el citado año [fs. 187 frente, 209, 210 al 238, 399 y del 449 al 472].

Por otro lado, el representante del señor Molina Vásquez, en el escrito de fs. 131 y 132, indicó que dicho investigado por “error involuntario no informo de los hechos además creyendo mi representado que no había conducta ilícita del actuar de ambos” [sic]. En tal sentido, solicitó que, en caso de imponerse sanción a su representada, se tome el contenido del referido escrito, como una atenuante de los hechos aludidos; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la LPA.

En razón de lo anterior, el investigado, por medio de su representante, ha reconocido de forma expresa y por escrito su responsabilidad en la comisión de la infracción que se le atribuye y, conforme a lo dispuesto en el artículo 156 de la LPA, ello es considerado por este Tribunal como una circunstancia atenuante para la determinación de la sanción.

Al respecto, es de señalar que las condiciones atenuantes son circunstancias modificativas de la responsabilidad administrativa de la persona infractora y que permiten a la autoridad disminuir la sanción a imponer; es decir, el monto de la multa.

En este caso, dada la continuidad de la infracción cometida y la incidencia en el servicio público brindado en aras de salvaguardar el derecho fundamental a la educación, en principio el cálculo de la multa a imponer en concepto de sanción ascendería a un monto mayor; no obstante, dada la aceptación de los hechos por parte del investigado, es preciso atenuar la sanción según lo dispone la LPA.

Por lo que, este Tribunal ha determinado que, en atención a la gravedad y circunstancias del hecho cometido, a la renta potencial y a que el investigado aceptó su responsabilidad por el hecho e infracción atribuidos, es pertinente imponerle una multa de un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, de trescientos sesenta y cinco dólares de los EEUU (US\$365.00), por el incumplimiento al deber ético regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, la cual resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

#### *4. Sanción aplicable al señor Luis Adalberto Rivera Palacios:*

##### *i) Gravedad y circunstancias del hecho cometido:*

Los artículos 86 inciso final de la Constitución, en relación con 4 letra h) de la LEG, determinan que los servidores públicos deben actuar con apego a los fines del Estado y a los de la institución que se desempeñan; a ese respecto, el señor Luis Adalberto Rivera Palacios, como servidor público y subdirector del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, en el año dos mil veintiuno, debía estar comprometido con el interés social que persigue la función pública y velar por el cumplimiento de los preceptos que le imponían el deber de denunciar posibles infracciones a la LEG, pues de esta forma hubiera permitido que este Tribunal tuviera conocimiento de la conducta antiética cometida e imponer la sanción correspondiente.

Ello, además, repercutió en la calidad del derecho a la educación del alumnado del CE “Doctor Joaquín Jule Gálvez”, municipio de Santiago Nonualco, el cual, de conformidad con lo regulado en el artículo 53 inciso 1º de la Constitución “...es inherente a la persona humana; en consecuencia, es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión”.

##### *ii) La renta potencial del investigado al momento de cometer la transgresión.*

Cuando ocurrieron hechos constitutivos de inobservancia al deber ético del artículo 5 letra b) de la LEG, el investigado Luis Adalberto Rivera Palacios, percibió un salario mensual de novecientos diez dólares con tres centavos de dólar de los EEUU (US\$910.03), desde el uno de junio de dos mil veintiuno; un sobresueldo mensual de ciento cuarenta y cinco dólares con veinte centavos de dólar de los EEUU (US\$145.20); y, un pago complementario cada mes de doscientos dólares de los EEUU (US\$200.00) [fs. 144, 210 al 238, 397 y del 425 al 448].

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias del hecho cometido y a la renta potencial del investigado, es pertinente imponerle una multa de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de setecientos treinta dólares de los EEUU (US\$730.00), por la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, 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, III. 1 y 5 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 y 7.4 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 4, 5 letra b), 6

Reglamento de dicha Ley y 106 incisos 1, 2 y 3 y 156 de la Ley de Procedimientos Administrativos, este Tribunal RESUELVE:

a) Sanciónase a la señora Ana Maritza Molina de Orellana, docente del Complejo Educativo "Doctor Joaquín Jule Gálvez", del municipio de Santiago Nonualco, departamento de La Paz, con una multa de mil noventa y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,095.00), por la infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, por las razones expuestas en los considerandos IV y V de la presente resolución.

b) Sanciónase a la señora Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera, ex directora y actual docente del Complejo Educativo "Doctor Joaquín Jule Gálvez", del municipio de Santiago Nonualco, departamento de La Paz, con una multa de seiscientos ocho dólares con treinta y cuatro centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$608.34), por el incumplimiento al deber ético regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, por las razones expuestas en los considerandos IV y V de la presente resolución.

c) Sanciónase al señor Carlos Alberto Molina Vásquez, actual director del Complejo Educativo "Doctor Joaquín Jule Gálvez", del municipio de Santiago Nonualco, departamento de La Paz, con una multa de trescientos sesenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$365.00), por el incumplimiento al deber ético regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, por las razones expuestas en los considerandos IV y V de la presente resolución.

d) Sanciónase al señor Luis Adalberto Rivera Palacios, actual subdirector del Complejo Educativo "Doctor Joaquín Jule Gálvez", del municipio de Santiago Nonualco, departamento de La Paz, con una multa de setecientos treinta dólares de los Estados Unidos de América (US\$730.00), por el incumplimiento al deber ético regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, por las razones expuestas en los considerandos IV y V de la presente resolución.

e) Se hace saber a los señores Ana Maritza Molina de Orellana; Ana Silvia Espinoza, identificada también como Ana Silvia Espinoza de Barrera; Carlos Alberto Molina Vásquez; y Luis Adalberto Rivera Palacios, de forma personal o por medio de su representante, según corresponde, 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 día siguiente a la notificación respectiva.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

