17-A-23

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador Centro, a las once horas del día veinticuatro de junio de dos mil veinticuatro.

Mediante resolución de ff. 38 y 39 se requirió al Director Departamental de Educación de Sonsonate documentación necesaria para analizar la concurrencia de los criterios establecidos en el artículo 44 de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, a considerar en la determinación de la cuantía de la multa en el presente caso; en ese contexto, se recibió la respuesta a dicho requerimiento por parte del mencionado servidor público (ff. 44 al 64).

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

El presente procedimiento administrativo sancionador se tramita contra la señora Gladis Antonia Castro de Vega, Directora del Centro Escolar Fray Flavián Mucci, del departamento de Sonsonate, a quien se atribuye la posible infracción a la prohibición ética de *"Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley"*, regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, por cuanto, durante el período comprendido del veintisiete de mayo de dos mil veintiuno al veintisiete de mayo de dos mil veintitrés, habría realizado actividades privadas durante su jornada laboral en el mencionado centro de estudios, entre ellas, comparecer a reuniones de la Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito Magisterial "El Esfuerzo" de Responsabilidad Limitada (ACACME de R.L.).

Desarrollo del procedimiento

1. En la resolución de ff. 2 al 4, se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informes al Director Departamental de Educación de Sonsonate y al Presidente de la Junta Directiva de la Asociación cooperativa ACACME de R.L., sobre los hechos objeto de aviso.

2. Mediante resolución de ff. 32 y 33, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la señora Gladis Antonia Castro de Vega y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa y presentara las alegaciones y pruebas que estimara pertinentes.

3. Mediante escrito de ff. 36 y 37, la señora Castro de Vega reconoció de forma expresa su responsabilidad y se "allana parcialmente" (sic) a los hechos objeto del procedimiento, pues –afirma que– del período investigado no todas las fechas en las que estuvo en reuniones en las instalaciones de la asociación cooperativa ACACME de R.L., eran días hábiles laborales, por lo que respecto de esos días considera no existe infracción ética.

4. Por resolución de ff. 38 y 39 se requirió al Director Departamental de Educación de Sonsonate documentación necesaria para analizar la concurrencia de los criterios establecidos en el artículo 44 de la LEG, a considerar en la determinación de la cuantía de la multa en el presente caso.

II. Aceptación de los hechos por la persona infractora

El artículo 156 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) señala *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".

En ese sentido, habiendo reconocido la investigada su responsabilidad con relación a la conducta e infracción atribuida, con base en el artículo relacionado, este Tribunal ha omitido la etapa probatoria y de traslado en el caso de mérito, y se procederá a resolver el procedimiento.

III. Fundamento jurídico

Infracción atribuida

La conducta atribuida a la señora Gladis Antonia Castro de Vega se calificó como una posible infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

Dicha prohibición 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 de la persona servidora pública.

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 de que las personas servidoras públicas 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 una persona servidora pública 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 en virtud de alguno de los supuestos legales que lo permite, 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 legal alguna, 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 o funciones institucionales que les corresponde realizar.

Y es que la actuación de las personas servidoras públicas 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. En ese mismo sentido se pronunció este Tribunal en las resoluciones de las diez horas con cuarenta y cinco minutos del día veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno y de las catorce horas del día veinticinco de enero de dos mil veintitrés, en los procedimientos referencias 214-A-18 y 134-A-21, respectivamente.

IV. Prueba recabada en el procedimiento

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

1. Informe técnico del área de Gestión de Centros Educativos de la Dirección Departamental de Educación de Sonsonate, donde se señalan los hallazgos de visita de campo realizada el día trece de abril de dos mil veintitrés al Centro Escolar Fray Flavián Mucci, por el Técnico y la Coordinadora de dicha área de gestión, vinculados con los hechos objeto del procedimiento (ff. 8 y 9).

2. Informe de fecha doce de abril de dos mil veintitrés, suscrito por la Coordinadora de Desarrollo Humano de la Dirección Departamental de Educación de Sonsonate, referente al período en el que la señora Gladis Antonia Castro de Vega se ha desempeñado como Directora del Centro Escolar Fray Flavián Mucci (f. 10).

3. Copia simple de cuadro consolidado de permisos y licencias con goce y sin goce de sueldo de la señora Gladis Antonia Castro de Vega, Directora del Centro Escolar Fray Flavián Mucci, correspondiente al año dos mil veintidós (f. 11).

4. Copia simple de informe diario de visita técnica realizada por personal técnico de Gestión de Centros Educativos de la Dirección Departamental de Educación de Sonsonate, relacionado con los hechos objeto del procedimiento (f. 12).

5. Informe de fecha diecisiete de abril de dos mil veintitrés, suscrito por el Representante Legal y Presidente del Consejo de Administración de la asociación cooperativa ACACME de R.L., donde consta la vinculación de la señora Gladis Antonia Castro de Vega con esa entidad crediticia, quien en el período investigado fungía como vocal del referido organismo de dirección (f. 14).

6. Copia simple de la asistencia de la señora Gladis Antonia Castro de Vega a las sesiones del Consejo de Administración de la asociación cooperativa ACACME de R.L., la cual queda asentada en los correspondientes libros de actas, correspondiente al período comprendido de enero de dos mil veintidós a marzo de dos mil veintitrés (ff. 14 vuelto y 15).

7. Copias simples de facturas de sujeto excluido, emitidas por la asociación cooperativa ACACME de R.L., a favor de la señora Gladis Antonia Castro de Vega, en concepto de "pago de dieta al consejo de administración (...)", por montos de treinta y tres dólares con treinta y tres centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US$33.33), durante el período comprendido de enero de dos mi veintidós a marzo de dos mil veintitrés (ff. 16 al 31).

8. Certificación del acuerdo N.° 03-0289, de fecha veintiocho de junio de dos mil diecinueve, emitido por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en el que se efectúan nombramientos de directores y asignación de sobresueldos por número de sección y turnos, de acuerdo con los artículos 14 y 44 de la Ley de la Carrera Docente, entre ellos, a favor de la señora Gladis Antonia Castro de Vega, Directora del Centro Escolar Fray Flavián Mucci del departamento de Sonsonate (ff. 45 al 47).

9. Copia simple de comunicación de fecha veintiocho de mayo de dos mil diez, realizada al Consejo Directivo del Centro Escolar Fray Flavián Mucci del departamento de Sonsonate y a la Jefa de Recursos Humanos de esa dirección departamental, por parte del Tribunal Calificador del entonces Ministerio de Educación, donde se informa sobre la prórroga en el cargo de Directora única de la señora Gladis Antonia Castro Figueroa, ahora de Vega (ff. 48 y 49).

10. Certificación del acuerdo N.° 03-0128, de fecha once de julio de dos mil cinco, emitido por el entonces Ministerio de Educación, por medio del cual se prorrogan nombramientos de directores únicos según fallo del Tribunal Calificador, entre ellos, a favor de la señora Gladis Antonia Castro Figueroa, ahora de Vega, como Directora del Centro Escolar Fray Flavián Mucci del departamento de Sonsonate (ff. 50 al 52).

11. Informe suscrito por la Coordinadora de la Unidad de Gestión de Desarrollo Humano de la Dirección Departamental de Educación de Sonsonate referente al período de vacaciones del personal docente y administrativos de los centros escolares (f. 53).

12. Reportes de pagos realizados en planilla a la señora Gladis Antonia Castro de Vega, durante los años dos mil veintiuno al dos mil veintitrés, informado por la Unidad de Gestión de Desarrollo Humano de la Dirección Departamental de Educación de Sonsonate (ff. 54 al 64).

V. Valoración de la prueba y decisión del caso

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5° de la LEG, las pruebas vertidas en el procedimiento se valorarán según el sistema de la sana crítica, el cual se asienta en el principio

de razonabilidad y obliga a que las máximas de experiencia consten en la motivación de la resolución definitiva; a fin de evidenciar cómo se ha alcanzado certeza de lo afirmado por las partes.

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 1°, 2° y 3° de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), establece reglas generales en cuanto a los medios probatorios, así: *"[l]os hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán probarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho y será aplicable, en lo que procediere, el Código Procesal Civil y Mercantil.----Se practicarán en el procedimiento todas las pruebas pertinentes y útiles para determinar la verdad de los hechos, aunque no hayan sido propuestas por los interesados y aun en contra de la voluntad de éstos. ----Las pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica; sin embargo, para el caso de la prueba documental, se estará al valor tasado de la misma en el derecho procesal común*".

En ese sentido, el inciso 6° de la disposición legal citada prescribe que *"[l]os documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario"*.

Así, en el presente caso, dentro de la prueba vertida se encuentra la documental, la cual se configura dentro de los documentos públicos administrativos, que son los "válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas; esto es los producidos por un órgano administrativo de acuerdo 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 331 y 341 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM); el primero, se refiere a que serán instrumentos públicos "los expedidos por notario, que da fe, y por autoridad o funcionario público en el ejercicio de su función pública"; y, el segundo, a los *instrumentos privados*, cuyo valor probatorio –de conformidad con el mencionado artículo 341 del CPCM– constituyen "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" y para el caso de los privados, hacen prueba plena de su contenido y otorgantes, si no ha sido impugnada su autenticidad o ésta ha quedado demostrada.

En este sentido, es preciso acotar que la prueba documental vertida en el procedimiento consta documentos privados y públicos, estos últimos consistentes en 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. La calidad de servidora pública de la investigada, señora Gladis Antonia Castro de Vega:

Desde el dieciséis de septiembre de mil novecientos noventa y uno, la señora Gladis Antonia Castro de Vega ha ejercido el cargo de Directora del Centro Escolar Fray Flavián Mucci del departamento de Sonsonate.

El mecanismo para verificar el cumplimiento de su jornada laboral es por medio de registros manuales en el libro de asistencia del personal docente.

Lo anterior, según consta en: i) informe técnico del área de Gestión de Centros Educativos de la Dirección Departamental de Educación de Sonsonate (ff. 8 y 9); ii) informe de fecha doce de abril de dos mil veintitrés, suscrito por la Coordinadora de Desarrollo Humano de la Dirección Departamental de Educación de Sonsonate (f. 10); iii) certificación del acuerdo N.º 03-0128, de fecha once de julio de dos cinco, emitido por el entonces Ministerio de Educación, por medio del cual se prorrogan nombramientos de directores únicos según fallo del Tribunal Calificador, entre ellos, a favor de la señora Gladis Antonia Castro Figueroa, ahora de Vega, como Directora del Centro Escolar Fray Flavián Mucci del departamento de Sonsonate (ff. 50 al 52); iv) copia simple de comunicación de fecha veintiocho de mayo de dos mil diez, realizada al Consejo Directivo del Centro Escolar Fray Flavián Mucci y a la Jefa de Recursos Humanos de esa dirección departamental, por parte del Tribunal Calificador del entonces Ministerio de Educación, donde se informa sobre la prórroga en el cargo de Directora única de la señora Gladis Antonia Castro Figueroa, ahora de Vega (ff. 48 y 49); y, v) Certificación del acuerdo N.º 03-0289, de fecha veintiocho de junio de dos mil diecinueve, emitido por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en el que se efectúan nombramientos de directores y asignación de sobresueldos por número de sección y turnos, de acuerdo con los artículos 14 y 44 de la Ley de la Carrera Docente, entre ellos, a favor de la señora Gladis Antonia Castro de Vega, Directora del Centro Escolar Fray Flavián Mucci del departamento de Sonsonate (ff. 45 al 47).

2. La calidad de miembro del Consejo de Administración de la asociación cooperativa ACACME de R.L., de la investigada:

Durante el período objeto de investigación, la señora Gladis Antonia Castro de Vega ejerció el cargo de vocal del mencionado Consejo de Administración de ACACME de R.L., resultando electa en la Asamblea General N.º 52, celebrada el día dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, para un período de dos años, comprendido del veintisiete de mayo de dos mil veintiuno al veintisiete de mayo de dos mil veintitrés.

Las principales funciones de su cargo eran: a) asumir las funciones de cualquiera de los miembros del Consejo de Administración en ausencia temporal de estos, excepto del presidente; b) servir de enlace entre el Consejo de Administración y los comités de apoyo; y, c) las demás que asigne el Consejo de Administración, los estatutos y el reglamento respectivo, de acuerdo con los estatutos de esa entidad; lo anterior, como consta en el informe rendido por el Representante Legal y Presidente del Consejo de Administración de ACACME de R.L. (f. 14).

3. El incumplimiento del horario de trabajo de la investigada en el Centro Escolar Fray Flavián Mucci y la asistencia a las sesiones de Consejo de Administración en la asociación cooperativa ACACME de R.L., en el lapso indagado:

En el caso concreto, se ha establecido que, en el período comprendido del veintisiete de mayo de dos mil veintiuno al veintisiete de mayo de dos mil veintitrés, la señora Gladis Antonia Castro de Vega se desempeñó como Directora del Centro Escolar Fray Flavián Mucci del departamento de Sonsonate y como vocal del Consejo de Administración de la asociación cooperativa ACACME de R.L.

Ahora bien, dado que la vinculación de la señora Castro de Vega con la citada asociación cooperativa no era de carácter laboral, no tenía un horario de trabajo que cumplir; sin embargo, según consta en el informe remitido por el representante legal y presidente de ésta, para verificar el tiempo dedicado a la cooperativa, los miembros del Consejo de Administración deben registrar su asistencia voluntaria a las reuniones, las cuales debían ser convocadas como mínimo con tres horas de antelación y quedan asentadas en los libros de actas del mencionado organismo colegiado y en los comités de apoyo a los que pertenece. Indicando que, la señora Castro de Vega asistía con regularidad a dichas reuniones (f. 14).

Así, a partir de la verificación de los registros de asistencia realizada por la investigada en el Centro Escolar Fray Flavián Mucci y a las sesiones del Consejo de Administración de la mencionada cooperativa, correspondientes al período de enero de dos mil veintidós a enero de dos mil veintitrés (ff. 14 vuelto a 15); y, del informe consolidado de permisos y licencias con goce y sin goce de sueldo (f. 11) en el mencionado centro de estudios, se advierte que los días tres y once de enero; diez y dieciséis de febrero; ocho, doce, veintiuno y veintiocho de abril; veintiséis de mayo; dos y veintitrés de junio; catorce de julio; veintitrés de septiembre; nueve y dieciocho de noviembre; dos y veintitrés de diciembre, todas las fechas del año dos mil veintidós; y, veinte de enero de dos mil veintitrés, la señora Castro de Vega, habría asistido a sesiones en ACACME DE R.L., en horario coincidente con la jornada de trabajo que debía cumplir en el referido centro educativo, como lo ha aceptado ella misma (ff. 36 y 37).

De lo anterior, y de conformidad con el reconocimiento de responsabilidad de la señora Castro de Vega, es dable concluir que, en el período relacionado, incumplió de forma reiterada sus labores en el citado centro escolar; es decir que, durante ese tiempo, la investigada desatendió sus obligaciones y funciones como Directora, para realizar actividades distintas a las de su cargo público.

Al respecto, es menester referir que, en razón de los principios de la ética pública, tales como el legalidad, transparencia y rendición de cuentas, regulados en el artículo 4 letras f), h) y m) de la LEG, las personas servidoras públicas 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.

Particularmente, en la normativa interna del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, denominada "Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Educación", se establece en el artículo 34 inciso 1° que "*Las licencias, permisos, misiones oficiales y faltas de marcación o registro justificadas del personal, deberán tramitarlos cada empleado oportunamente, de conformidad a los tiempos establecidos en la Normativa para el Registro, Control de Asistencia, Permanencia y Puntualidad de los Empleados Administrativos del Ministerio de Educación*".

Asimismo, en el apartado 6.4 denominado "*Puntualidad de los Empleados y Funcionarios*" de la "*Normativa para el Registro y Control de Asistencia y Permanencia y Puntualidad de los Funcionarios y Empleados Administrativos del Ministerio de Educación*", se establece que "*Todo empleado del Ministerio de Educación no podrá faltar a sus labores, sino es de conformidad con lo establecido en la Ley de Asuetos Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos con previa concesión de la licencia autorizada por el Jefe inmediato, para lo cual deberá utilizar los formularios correspondientes*".

Además, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de la Carrera Docente, los educadores tienen prohibido abandonar sus labores durante la jornada de trabajo sin justa causa o licencia de sus superiores la cual, desde luego debe constar por escrito.

Es decir, los permisos y licencias no operan de manera automática y unilateral, sino que se requiere el consentimiento de la institución correspondiente.

En consecuencia, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha establecido que, en diferentes fechas durante el período comprendido de enero de dos mil veintidós a enero de dos mil veintitrés, la señora Castro de Vega realizó actividades privadas en la asociación cooperativa ACACME de R.L., mientras debía cumplir su jornada de trabajo en el Centro Escolar Fray Flavián Mucci, y se ausentó del mismo sin contar con justificación legal, como una licencia, para realizarlo.

En definitiva, se ha establecido en este procedimiento la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG por parte de la señora Gladis Antonia Castro de Vega, en tanto se esperaba de ella que, como servidora pública, empleara el tiempo asignado exclusivamente para desempeñar sus funciones y cumplir las responsabilidades para las que fue contratada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y, específicamente en el Centro Escolar Fray Flavián Mucci.

En ese sentido, deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

4. La responsabilidad subjetiva de la investigada 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. ° 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" (...) [Sentencia pronunciada por el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, el día 29-VIII-2018, en el proceso referencia 00014-18-ST-COPC-2CO].

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

En ese orden de ideas, en el presente caso la señora Castro de Vega, se encontraba en una posición material que le demandaba conocer sus funciones y obligaciones como servidora pública.

Además, la investigada, 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; ya que dentro del centro de estudios donde labora ejerce el cargo de Directora, lo que le impone –además– una obligación no solo de conocer la normativa interna, sino de atenderla y verificar que el resto de los empleados la cumpliera, tal como lo indica la letra s) del artículo 36 del Reglamento de la Ley de la Carrera Docente *"[s)] Cumplir 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 establecidos"*; por el contrario, en *diecinueve* ocasiones en horas y días hábiles realizó actividades privadas al asistir a sesiones del Consejo de Administración de la asociación cooperativo ACACME DE R.L., en horarios en los que debía cumplir su jornada laboral en el Centro Escolar Fray Flavián Mucci del departamento de Sonsonate, sin contar con autorización para ello;

por lo cual, ella misma ha reconocido su responsabilidad, en los términos del artículo 156 de la LPA, como consta en su escrito de ff. 36 y 37.

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

VI. Sanción aplicable

El Artículo 42 de la LEG establece: *"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".

En relación con ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 144 incisos 1° y 2° de la LPA, *"Al responsable de dos o más infracciones, se le impondrán todas las sanciones correspondientes a las diversas infracciones.*

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

En este caso, como ya se indicó, las conductas constitutivas de infracción ocurrieron en diecinueve ocasiones, entre los años dos mil veintidós y dos mil veintitrés, es decir, de manera continuada.

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

Al haber acaecido los últimos hechos constitutivos de transgresiones éticas en el año dos mil veintitrés, se estima oportuno fijar la multa a imponer a la investigada con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en ese año, cuyo monto equivale a *trescientos sesenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América* [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 mencionado artículo 44 de la LEG, para fijar el monto de la multa el Tribunal considerará **uno o más** de los siguientes aspectos: *i) la gravedad y circunstancias del hecho cometido; ii) el beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente, parientes o socio, como consecuencia del acto u omisión constitutivos de infracción; iii) el daño*

ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados; y, iv) la capacidad de pago, y la renta potencial del sancionado al momento de la infracción. Estos son, pues, los criterios de dosimetría que deben valorarse para que la sanción impuesta sea proporcional.

En este caso, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se le impondrá a la señora Castro de Vega, son los siguientes:

1. Respecto a la 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).

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.

En el presente caso, la gravedad de la infracción cometida por la señora Castro de Vega deviene de la naturaleza del cargo que ejerce, en virtud del nivel jerárquico en el que se encontraba dentro del Centro Escolar Fray Flavián Mucci y, por ende, de su nivel de responsabilidad; pues, como Directora, entre otras responsabilidades, debía velar *"[p]or la integración y funcionamiento del Consejo Directivo Escolar, Consejo de Profesores y Consejo de Alumnos con quienes coordinará las actividades administrativas y técnicas propias de cada organismo para el buen funcionamiento del centro educativo, respetando los procedimientos legales establecidos"*, de conformidad con el artículo 48 de la Ley de la Carrera Docente.

No obstante tener esa responsabilidad normativa, la investigada utilizó su tiempo efectivo de trabajo en actividades no institucionales, incumpliendo así su jornada laboral; es decir, aprovechándose de forma indebida de su cargo y satisfaciendo sus intereses particulares, lo cual resulta antagónico a la función pública que desempeña.

También se colige que la señora Castro de Vega, al realizar las conductas antiéticas atribuidas, no actuó conforme a la ley; pues, para sustraerse del cumplimiento de sus responsabilidades laborales, y evadir la determinación de posibles responsabilidades legales, no solicitó los permisos correspondientes, pese a conocer las obligaciones que regían su actuar.

2. El beneficio o ganancias obtenidas por la investigada, como consecuencia de los actos constitutivos de infracción.

El beneficio obtenido por la señora Castro de Vega, a partir de las conductas antiéticas establecidas en este procedimiento, consistió en percibir más de seiscientos dólares de los Estados Unidos de América (US$600.00) en concepto de pago de dietas por asistir a diecinueve sesiones del Consejo de Administración de la asociación cooperativa ACACME de R.L., en horas comprendidas

durante su jornada laboral como Directora del Centro Escolar Fray Flavián Mucci del departamento de Sonsonate, durante los meses de enero de dos mil veintidós a enero de dos mil veintitrés.

3. El daño ocasionado a la Administración pública:

La conducta de la investigada ocasionó un daño al erario de la Administración Pública –en concreto para el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología–, pues se erogaron fondos para sufragar remuneraciones que no fueron devengadas en su totalidad, pues se ha comprobado que, entre enero de dos mil veintidós y enero de dos mil veintitrés, la señora Castro de Vega incumplió diecinueve veces su jornada laboral sin que existiera justificación o documentación de respaldo que le habilitara para ello por parte de dicha institución.

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

4. La capacidad de pago, y la renta potencial de la sancionada al momento de la infracción al artículo 6 letra e) de la LEG.

En el año dos mil veintidós y dos mil veintitrés, cuando acaecieron los hechos constitutivos de infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, de parte de la señora Castro de Vega, percibía un salario mensual de mil quinientos treinta y dos dólares con cuarenta y siete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (USD$1,532.47), según consta en el reporte de pagos realizados en planillas, remitido por la Coordinadora de Desarrollo Humano de la Dirección Departamental de Educación de Sonsonate (ff. 57 al 64).

En consecuencia, en atención a la gravedad de la conducta de la señora Castro de Vega, al beneficio obtenido por la misma, al daño ocasionado a la Administración pública, y a la renta potencial y capacidad de pago de dicha investigada, es pertinente imponerle a esta última una multa de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de trescientos sesenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (USD$365.00) cada uno, que sumados ascienden a la cantidad de setecientos treinta dólares de los Estados Unidos de América (USD$730.00).

Ahora bien, la investigada 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. Dicha disposición establece además que *"Cuando la sanción tenga carácter pecuniario, se podrán aplicar reducciones de hasta una cuarta parte de su importe"*.

En ese sentido, dado que en el presente caso la investigada aceptó su responsabilidad por los hechos e infracción atribuidos –en el escrito de ff. 36 y 37–, este Tribunal estima aplicar la reducción de la cuarta parte de la multa de setecientos treinta dólares de los de los Estados Unidos de América (USD$730.00) –que es de ciento ochenta y dos dólares con cincuenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (USD$182.50)–, e imponerle una multa de quinientos cuarenta y siete dólares con cincuenta centavos de dólar de los de los Estados Unidos de América (USD$547.50), 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.

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, 6 letra e), 37 de la Ley de Ética Gubernamental, 95 y 97 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) Sanciónase a la señora Gladis Antonia Castro de Vega, Directora del Centro Escolar Fray Flavián Mucci del departamento de Sonsonate, con una multa de quinientos cuarenta y siete dólares con cincuenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (USD$547.50), por haber infringido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que, durante los meses de enero de dos mil veintidós a enero de dos mil veintitrés, compareció a reuniones del Consejo de Administración de la Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito Magisterial "El Esfuerzo" de Responsabilidad Limitada (ACACME de R.L.), en horarios coincidentes con el desarrollo de su jornada laboral en el mencionado centro de estudios, sin solicitar los permisos correspondientes; como consta en el considerando V de la presente resolución.

b) Se hace saber a la investigada que, de conformidad a 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

5