

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador Centro, a las catorce horas con treinta minutos del día diecinueve de marzo de dos mil veinticinco.

Mediante resolución de f. 344, se concedió a los investigados, señores Miguel Ángel Vega Guardado y _____, el plazo de diez días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente; sin embargo, el referido plazo venció sin que dichas personas se hayan apersonado a ejercer su correspondiente derecho.

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

El presente procedimiento se tramita contra:

i) El señor Miguel Ángel Vega Guardado, ex síndico municipal de San Matías, departamento de La Libertad a quien se atribuye la posible infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental (en lo sucesivo LEG), por cuanto, durante los meses de mayo de dos mil veintiuno a enero de dos mil veinticuatro, habría incumplido su horario laboral, ausentándose de sus funciones por horas y jornadas completas, para realizar actividades privadas, sin la debida justificación.

ii) La señora _____, ex jefa de Recursos Humanos de la ex Alcaldía de San Matías, pues habría tenido conocimiento de los hechos atribuidos al señor Vega Guardado, omitiendo informarlos al TEG, por lo que se le atribuye el posible incumplimiento del deber ético contenido en el artículo 5 letra b) de la LEG.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución agregada a folios 2 y 3, se ordenó la investigación preliminar del caso y se delegó instructor para su realización.

2. En la resolución de ff. 291 al 293 se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra los señores Miguel Ángel Vega Guardado y _____, y se les concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejercieran su derecho de defensa.

3. Mediante escrito agregado a folio 297, el señor Miguel Ángel Vega Guardado ejerció su derecho de defensa y agregó prueba documental (ff. 298 al 305).

4. Por resolución agregada folios 306 y 307 se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles; y se comisionó instructora para la investigación de los hechos.

5. En el informe agregado a folios 316 al 320, la instructora delegada estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó documentación (ff. 321 al 343).

6. En la resolución de fs. 344 se concedió a los investigados el plazo de diez días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente. No obstante el referido plazo venció sin que éstos se hayan apersonado a ejercer su correspondiente derecho.

II. Fundamento jurídico.

Transgresión atribuida

La conducta atribuida al señor Miguel Ángel Vega Guardado se calificó como una posible infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

Dicha norma pretende evitar que los servidores públicos realicen actividades ajenas al quehacer institucional durante su jornada ordinaria de trabajo, salvo que exista una justificación legal para ello. Asimismo, 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 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; ello con la finalidad de evitar que los tiempos sean establecidos 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, en cumplimiento a los fines institucionales.

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

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

Por ende, cuando los servidores gubernamentales incumplen sus horarios de trabajo sin justificación alguna colateralmente se afecta el ejercicio de la función estatal, lo que incluso podría derivar en la prestación de servicios públicos ineficientes y en el retraso de los trámites o procedimientos.

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 pretenden 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 la señora consistente en haber tenido conocimiento de los hechos atribuidos al señor Vega Guardado y no haber realizado la denuncia correspondiente, se calificó como una posible infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG.

En armonía con la referida norma, el art. 30 de La LEG establece 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”*.

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).

En ese sentido, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 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 dar aviso 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.

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:

Recabada por el Tribunal

a) Prueba documental:

1. Informes del entonces alcalde municipal de San Matías, con relación a los cargos y funciones ejercidas por los investigados, así como del horario y las licencias autorizadas al señor Vega Guardado en el período indagado (ff. 12 al 14, 77).

2. Constancias de fechas ocho, doce, quince y diecinueve de febrero, todas del año dos mil veinticuatro, expedidas por la jefa de Recursos Humanos de la entonces Alcaldía Municipal de San Matías (ff. 17, 39, 40, 79, 82).

3. Copia simple de credencial a nombre del señor Miguel Ángel Vega Guardado, expedida el quince de abril de dos mil veintiuno por el Tribunal Supremo Electoral (f. 18).
4. Certificación de reporte de sistema biométrico, correspondiente a las marcaciones del señor Vega Guardado en el período de mayo de dos mil veintiuno a enero de dos mil veinticuatro (ff. 20 al 33).
5. Copia simple de incapacidades médicas a nombre del señor Vega Guardado (ff. 34, 36 al 38).
6. Copia simple de solicitud de licencia, de fecha veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, suscrita por el señor Vega Guardado (f. 35).
7. Certificación de los siguientes acuerdos del entonces Concejo Municipal de San Matías: a) N.º 2 de acta N.º 1, de fecha uno de mayo de dos mil veintiuno; b) N.º 5 de acta N.º 1 del cuatro de enero de dos mil veintidós; c) N.º 17 de acta N.º 1, de fecha tres de enero de dos mil veintitrés; y d) N.º 5 de acta N.º 1 del tres de enero de dos mil veinticuatro, mediante los cuales se decidió asignar al señor Vega Guardado el sueldo mensual de mil sesenta dólares de los Estados Unidos de América (EE.UU.), por el desempeño del cargo de síndico municipal, conforme el artículo 52 del Código Municipal (ff. 41 al 44).
8. Certificación de los acuerdos N.º 2 de acta N.º 6 de fecha veintiuno de febrero de dos mil veintitrés y N.º 12 de acta N.º 7 del uno de marzo de ese mismo año, referente a los nombramientos de los señores _____ y _____ como síndicos interinos; la primera, para el período del veintiuno de febrero al dos de marzo de dos mil veintitrés; y el segundo, del uno de marzo al treinta y uno de mayo de ese mismo año, ambos en sustitución del señor Miguel Ángel Vega Guardado, quien se encontraba incapacitado (ff. 45 y 46).
9. Constancia de tiempo de servicio de la señora _____, emitida por la secretaria municipal de la entonces Alcaldía Municipal de San Matías (f. 47).
10. Certificación de acuerdos N.º 5 de acta N.º 2 del once de mayo de dos mil veintiuno y N.º 1 de acta N.º 12 del tres de mayo de dos mil veintitrés, referente a los nombramientos de la señora _____ en el primero como secretaria ad honorem; y, en el segundo, como auxiliar de contabilidad de la entonces municipalidad de San Matías (ff. 49, 51).
11. Copia simple y certificada del acuerdo N.º 1 de acta N.º 21 de fecha veintitrés de agosto de dos mil veintitrés, en el cual se nombró a la señora _____ como jefa de Recursos Humanos (ff. 50 y 330).
12. Certificación de acuerdo N.º 9 de acta N.º 1 de fecha cuatro de enero de dos mil veintidós, mediante el cual se acordó la contratación de los empleados de la municipalidad de San Matías, entre ellos a la señora _____ como auxiliar de Contabilidad (f. 54).
13. Informe del receptor de denuncias del TEG, en el cual señala que en los registros de la base de datos institucional, no consta que la señora _____ ya interpuesto alguna denuncia contra el señor Miguel Ángel Vega Guardado en el período investigado (f. 56).
14. Copia certificada del registro manual de asistencia del señor Miguel Ángel Vega Guardado, correspondiente al período de septiembre de dos mil veintitrés a enero de dos mil veinticuatro (ff. 83 al 87, 328 y 329).

15. Copias simples de bitácoras de salida (misiones oficiales) del señor Vega Guardado, durante el período investigado (ff. 89 al 290).

16. Informe de fecha trece de octubre de dos mil veinticuatro, suscrito por la señora
, en su calidad de jefa de Recursos Humanos (f. 327).

Aportada por el señor Miguel Ángel Vega Guardado:

1. Nota de fecha veinticinco de julio de dos mil veintidós, dirigida al señor Vega Guardado, suscrita por el entonces alcalde municipal de San Matías, referente al trámite de solicitud de permisos (f. 299).

2. Nota de fecha veintisiete de julio de dos mil veintidós y su anexo, dirigida al entonces alcalde municipal de San Matías, suscrita por el señor Vega Guardado, referente al trámite de permiso personal correspondiente al día veinticinco de julio de dos mil veintidós (ff. 300, 301).

3. Nota de fecha veintinueve de julio de dos mil veintidós y su anexo, dirigida al referido edil, suscrita por el señor Vega Guardado (f. 302).

4. Nota de fecha cinco de septiembre de dos mil veintitrés y sus anexos, dirigida al entonces Concejo Municipal de San Matías, suscrita por el señor Vega Guardado, informando sobre la programación de terapias físicas y ocupacionales que debía recibir (ff. 303 al 305).

Por otra parte, no será objeto de valoración la prueba documental agregada a folios 52 y 53, por carecer de utilidad para acreditar o desvirtuar la conducta objeto de este procedimiento; y la incorporada a folio 88, en razón que refiere a hechos posteriores al período de investigación.

IV. 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 Reglamento de la LEG (en lo sucesivo 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 (en adelante LPA), establecen reglas generales en cuanto a los medios probatorios, así: “[l]os hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán probarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho y será aplicable, en lo que procediere, el Código Procesal Civil y Mercantil.--- -Se practicarán en el procedimiento todas las pruebas pertinentes y útiles para determinar la verdad de los hechos, aunque no hayan sido propuestas por los interesados y aun en contra de la voluntad de éstos. ----Las pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica; sin embargo, para el caso de la prueba documental, se estará al valor tasado de la misma en el derecho procesal común”. Y el inciso 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 a las formalidades exigidas en cada caso” (Barrero, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, p. 336).

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

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

1. Calidad de servidor público de los investigados.

Según el Decreto N.º 2 emitido por el Tribunal Supremo Electoral de fecha seis de abril de dos mil veintiuno, publicado en el Diario Oficial N.º 65, Tomo N.º. 431, de fecha nueve de abril del mismo año, en el cual se declararon firmes los resultados de las elecciones de Concejos Municipales efectuadas en dicho año, consta que el señor Miguel Ángel Vega Guardado fue electo como síndico municipal de San Matías, departamento de La Libertad, a partir del día uno de mayo de dos mil veintiuno hasta el día treinta de abril de dos mil veinticuatro (f. 18).

De acuerdo a la constancia expedida por la secretaria del entonces municipio de San Matías, la señora _____, ingresó a laborar a esa comuna en el mes de mayo del año dos mil ocho, siendo nombrada el veintitrés de agosto de dos mil veintitrés como jefa de Recursos Humanos de esa municipalidad (ff. 47, 50) .

2. Respecto a la infracción a la prohibición ética contenida en el art. 6 letra e) de la LEG, por parte del señor Miguel Ángel Vega Guardado.

Consta en los acuerdos municipales N.º 2 de fecha uno de mayo de dos mil veintiuno, N.º 5 del cuatro de enero de dos mil veintidós, N.º 17 del tres de enero de dos mil veintitrés y N.º 5 de fecha tres de enero de dos mil veinticuatro (ff. 39, 41 al 44), que al señor Miguel Ángel Vega Guardado se le asignó un salario mensual de mil sesenta dólares de los EE. UU (US\$1,060.00), por el desempeño del cargo de síndico municipal a tiempo completo, conforme al artículo 52 del Código Municipal.

Dicha norma establece que el síndico podrá ser remunerado con sueldo o dietas a criterio del Concejo, determinando que cuando se acordare una remuneración con sueldo, éste deberá asistir a tiempo completo al desempeño de sus funciones; es decir, en jornada ordinaria de las ocho a las dieciséis horas.

Como se indicó en párrafos anteriores, 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.

El ex alcalde municipal y la jefa de Recursos Humanos de la entonces comuna de San Matías también indicaron que el horario laboral para los empleados a tiempo completo era de lunes a viernes de las ocho a las dieciséis horas (ff. 77, 79, 80 y 82).

Durante el período investigado, el señor Vega Guardado tuvo *setenta y seis* inconsistencias en la jornada ordinaria de labores sin la licencia correspondiente (ff. 20 al 38, 85 al 88), como se detalla a continuación

	Fecha	Entrada	Salida	Tipo de inconsistencia
1	1/6/2021	7:34 a.m.	12:04	Salida anticipada
2	17/6/2021	x	x	Ausencia
3	2/8/2021	12:59 p.m.	6:15 p.m.	Llegada tardía
4	27/8/2021	x	x	Ausencia
5	3/9/2021	x	x	Ausencia
6	18/10/2021	12:49	6:26 p.m.	Llegada tardía
7	22/10/2021	08:01	12:50	Salida anticipada
8	1/11/2021	x	x	Ausencia
9	11/11/2021	01:16pm	5:32pm	Llegada tardía
10	10/11/2021	x	x	Ausencia
11	18/11/2021	8:11 a.m.	12:56 p. m.	Salida anticipada
12	17/12/2021	x	x	Ausencia
13	23/12/2021	x	x	Ausencia
14	24/1/2022	x	x	Ausencia
15	25/1/2022	x	x	Ausencia
16	26/1/2022	x	x	Ausencia
17	27/1/2022	x	x	Ausencia
18	28/1/2022	x	x	Ausencia
19	31/1/2022	x	x	Ausencia
20	1/2/2022	x	x	Ausencia
21	2/2/2022	x	x	Ausencia
22	3/2/2022	x	x	Ausencia
23	4/2/2022	x	x	Ausencia
24	23/2/2022	x	x	Ausencia
25	25/2/2022	x	x	Ausencia
26	28/2/2022	8:06 a. m.	3:32 p. m.	Salida anticipada
27	10/3/2022	8:03 a. m.	3:38 p. m.	Salida anticipada
28	11/3/2022	x	x	Ausencia
29	14/3/2022	x	x	Ausencia
30	16/3/2022	7:59 a. m.	3:36 p. m.	Salida anticipada
31	21/3/2022	x	x	Ausencia
32	18/4/2022	x	x	Ausencia
33	2/5/2022	x	x	Ausencia
34	4/5/2022	x	x	Ausencia
35	13/5/2022	07:49	3:44pm	Salida anticipada
36	3/6/2022	x	x	Ausencia
37	6/6/2022	x	x	Ausencia
38	24/6/2022	x	x	Ausencia
39	25/7/2022	x	x	Ausencia
40	26/7/2022	x	x	Ausencia
41	29/7/2022	7:41 a. m.	1:23 p. m.	Salida anticipada
42	22/8/2022	x	x	Ausencia
43	26/8/2022	x	x	Ausencia

44	5/9/2022	x	x	Ausencia
45	16/9/2022	x	x	Ausencia
46	22/9/2022	7:34 a.m.	1:43 p. m.	Salida anticipada
47	23/9/2022	x	x	Ausencia
48	4/10/2022	x	x	Ausencia
49	17/10/2022	8:09 a.m.	10:42 a. m.	Salida anticipada
50	24/10/2022	x	x	Ausencia
51	25/10/2022	x	x	Ausencia
52	25/11/2022	7:40 a. m.	2:33 p. m.	Salida anticipada
53	2/12/2022	1:41 p. m.	6:19 p. m.	Llegada tardía
54	9/12/2022	8:02 a. m.	12:09 p. m.	Salida anticipada
55	12/12/2022	8:06 a. m.	12:52 p. m.	Salida anticipada
56	22/12/2022	8:06 a. m.	1:22 p. m.	Salida anticipada
57	23/12/2022	x	x	Ausencia
58	23/1/2023	x	x	Ausencia
59	15/2/2023	1:13 p. m.	4:48 p. m.	Llegada tardía
60	17/8/2023	8:14 a. m.	2:42 p. m.	Salida anticipada
61	25/8/2023	x	x	Ausencia
62	7/9/2023	8:01 a. m.	2:01 p. m.	Salida anticipada
63	12/9/2023	8:13 a. m.	3:23 p. m.	Salida anticipada
64	14/9/2023	x	x	Ausencia
65	26/9/2023	8:09 a. m.	9:40 a. m.	Salida anticipada
66	18/1/2023	9:05 a. m.	5:37 p. m.	Llegada tardía
67	27/10/2023	8:19 a. m.	3:21 p. m.	Salida anticipada
68	1/11/2023	x	x	Ausencia
69	20/11/2023	12:51 p. m.	4:16 p. m.	Llegada tardía
70	7/12/2023	x	x	Ausencia
71	19/12/2023	x	x	Ausencia
72	22/12/2023	x	x	Ausencia
73	15/1/2024	9:38 a. m.	4:22 p. m.	Llegada tardía
74	18/1/2024	8:08 a. m.	02:11	Salida anticipada
75	19/1/2024	8:13 a. m.	3:08 p. m.	Salida anticipada
76	30/1/2024	8:17 a. m.	2:42 p. m.	Salida anticipada

En el ejercicio de su derecho de defensa, el señor Vega Guardado señaló que las ocasiones en las cuales se ausentó de sus funciones, solicitó previamente en la última sesión de concejo permiso de forma verbal. Además, manifestó que lo informaba al entonces jefe de Recursos Humanos de forma oral o por medio de WhatsApp, desconociendo si éste lo consignaba o no en libros (f. 297).

Al respecto, es menester referir que, en razón de los principios de la ética pública, tales como los de 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

En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 N.º 20 del Código Municipal, le corresponde al Concejo conceder los permisos o licencias temporales a sus miembros, para ausentarse del ejercicio de sus cargos a solicitud *por escrito* del interesado.

Ahora bien, en el presente caso, durante el período comprendido entre mayo de dos mil veintiuno y enero de dos mil veinticuatro, el señor Miguel Ángel Vega Guardado registró su entrada de manera tardía en ocho ocasiones, en veintidós fechas marcó su salida anticipadamente, y se ausentó de su jornada completa cuarenta y seis días, todo ello sin que conste que tramitó la licencia correspondiente, de conformidad con el artículo 30 del Código Municipal y sin que conste que se le haya efectuado algún descuento en su salario; considerando que los permisos y licencias no operan de manera automática y unilateral, sino que se requiere el consentimiento de la autoridad competente.

Por consiguiente, el señor Vega Guardado -independientemente de su nivel jerárquico- se encontraba en la obligación de tramitar los permisos respectivos ante el Concejo Municipal, con las formalidades que el Código Municipal exige, para su debida autorización.

Por otra parte, la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos establece que los servidores estatales gozarán de cinco días de licencia con goce de sueldo en el año, pero para contabilizar esos permisos y establecer su disponibilidad es necesario que quede constancia de los mismos por escrito, en este caso, dado el hecho que el señor Vega Guardado debía cumplir con sus funciones de síndico municipal a tiempo completo, dicha disposición también le era aplicable.

El investigado argumentó en su escrito de defensa que en ocasiones no marcaba su asistencia en el reloj biométrico, debido a que se desplazaba a los lugares que visitaba –en el ejercicio de sus funciones– desde su casa de habitación, cuyas salidas eran planificadas anticipadamente; sin embargo, en dichas ocasiones no contó con misiones oficiales autorizadas formalmente que coincidan con las fechas de las incidencias antes apuntadas (ff. 89 al 289).

Respecto a las misiones oficiales reportadas por el investigado, se advierte que existen diversos registros que no cuentan con la firma y sello de autorización [v. gr. diez de julio y dos de agosto de dos mil veintiuno; y veinte de agosto de dos mil veintidós]; por consiguiente, no se tiene la certeza de su ejecución (ff. 223, 237, 246) y, en ese sentido, no han sido consideradas en el detalle de fechas y horas de ausencia del cuadro anterior.

En virtud de todo lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, relacionados en párrafos precedentes, se ha verificado que, durante el período comprendido entre los meses de mayo de dos mil veintiuno y enero de dos mil veinticuatro, el señor Vega Guardado se ausentó de forma frecuente de su jornada laboral, sin contar con justificaciones legales, como licencias que le habilitaran para ello, ni tener misión oficial; es decir, que dichas ausencias no fueron por la realización de actividades institucionales, de manera que se ha determinado que éste transgredió la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

3. La responsabilidad subjetiva del señor Miguel Ángel Vega Guardado, respecto de la transgresión ética determinada.

Ahora bien, 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” (...) [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 el señor Vega Guardado, era conocedor del horario de trabajo en el que debía ejercer sus funciones como síndico municipal, y de la obligación de cumplirlo, a partir de lo dispuesto en el artículo 52 del Código Municipal y del acuerdo de Concejo mediante el cual se decidió remunerarlo con sueldo mensual.

Asimismo, dicho señor tenía la obligación de conocer el contenido de la LEG y, que, conforme al artículo 6 letra e) de ese cuerpo normativo, debía respetar su jornada ordinaria; y no faltar a la misma de manera arbitraria sin la licencia debidamente autorizada por la autoridad superior; sin embargo, se ha comprobado mediante este procedimiento que incumplió su horario de trabajo en *setenta y seis ocasiones* en el lapso investigado.

De lo anterior, se concluye que el señor Miguel Ángel Vega Guardado, al tener la citada prohibición claramente definida en la LEG, y la obligación de conocerla –por ser funcionario público–, actuó con dolo, ya que tuvo la oportunidad real y el dominio completo de solicitar las licencias correspondientes –en debida forma– para ausentarse de sus labores con causa justificada y no lo hizo.

Por tanto, se ha acreditado la existencia del nexo subjetivo entre el señor Vega Guardado y la conducta comprobada mediante este procedimiento —que es típica y antijurídica conforme al artículo 6 letra e) de la LEG— por lo que se sustenta la imposición de una sanción por la transgresión cometida.

4. Sobre la posible transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, por parte de la señora

Conforme al informe rendido por el entonces alcalde del municipio de San Matías, las principales funciones de la señora _____ como jefa de Recursos Humanos fueron: a) llevar el registro del expediente personal de cada empleado; b) verificar el control de entradas y salidas del personal y en caso de ausencias informar a Tesorería para los descuentos de ley; c) revisar las planillas previo a pago por Tesorería; d) llevar el control de permisos, incapacidades, ausencias y otras que le son encomendadas por la administración.

Por otra parte, se ha verificado que no existen registros referentes a que la señora _____ haya informado a este Tribunal sobre posibles infracciones a la Ley de Ética por parte del señor Miguel Ángel Vega Guardado, durante el período investigado.

Ahora bien, es preciso señalar que el período de investigación del presente procedimiento se fijó del uno de mayo de dos mil veintiuno al treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro; sin embargo, se ha determinado que la señora _____ fue nombrada como jefa de Recursos Humanos el veintitrés de agosto de dos mil veintitrés; por ende, no es posible atribuirle el conocimiento de la conducta del señor Vega Guardado durante todos los meses de mayo de dos mil veintiuno a enero de dos mil veinticuatro; únicamente lo pertinente al período del veintitrés de agosto de dos mil veintitrés al treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro, es decir, únicamente cinco meses del período; lo anterior por cuanto, además, se repara que el expediente laboral y registros administrativos del señor Vega Guardado que se encontraban a cargo del antecesor de la señora _____, no fueron entregados a ésta al momento de iniciar su gestión como jefa de Recursos Humanos, ni fueron encontrados posteriormente (f. 327).

Por otra parte, consta en el presente expediente que el señor Vega Guardado no utilizó el mecanismo legal establecido para el trámite de permisos o licencias, pues como él mismo lo ha mencionado, sus ausencias las informó al Concejo de forma verbal; y también lo realizó por llamada telefónica y por mensajes al anterior jefe de Recursos Humanos, sin tener conocimiento si éste llevaba un registro o no (ff. 297 y 301).

Asimismo, se ha constatado que el cargo ejercido por el señor Vega Guardado le demandaba realizar con frecuencia visitas de campo a diferentes lugares dentro y fuera del municipio de San Matías, las cuales debía registrar mediante el formulario de misión oficial; sin embargo, se ha verificado que varios de éstos no cuentan con la debida autorización, cuya responsabilidad recaía sobre otras personas diferentes a la señora _____, por lo que, no es posible precisar si se le informaba oportunamente a dicha señora sobre esas salidas (ff. 223, 237, 246).

En ese sentido, este Tribunal advierte que existió falta de organización administrativa y control documental dentro de la entonces municipalidad de San Matías, aunado a una conducta de resistencia del señor Vega Guardado a someterse a los procedimientos administrativos, quien tenía una jerarquía orgánicamente superior a la de la señora _____.

Por todo lo anterior, no fue posible obtener prueba contundente que permita a este Tribunal tener la verdadera convicción respecto a si la señora _____ tuvo o no conocimiento si el señor Vega Guardado se ausentaba de sus funciones para atender asuntos institucionales o personales.

Aunado a ello, cabe resaltar que, la mayor parte del lapso investigado la señora _____ ejerció otro cargo, y, a partir de agosto de dos mil veintitrés –cuando tomó posesión de la jefatura de Recursos Humanos–, no existe prueba que compruebe o desvirtúe el incumplimiento del deber ético regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG.

Al respecto, cabe señalar que “(...) *la sana crítica, como método de valoración de la prueba, exige (...) que la autoridad (...) motive su resolución con arreglo a los hechos probados, es decir, que se debe atribuir a cada prueba un valor o significado en particular, determinando si la misma conduce o no a establecer la existencia del hecho denunciado y el modo en que se produjo; asimismo, cuando se presente más de una prueba para establecer la existencia o el modo de un mismo hecho, dichas pruebas deberán valorarse en común, con especial motivación y razonamiento*” (artículo 416 inciso 3° del Código procesal Civil y Mercantil), y (resolución pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) el día 15/XI/2016, en el proceso referencia 20-2011).

Asimismo, es preciso indicar que el principio *in dubio pro reo*, –aplicable tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo Sancionador– es una regla o criterio interpretativo destinado a favorecer al acusado en situaciones de duda.

De manera que, cuando el juzgador no es capaz de formar su convicción con el grado de certeza máxima posible al ser humano, excluyendo toda duda razonable, y como quiera que tiene la obligación insoslayable de resolver, ha de optar por aquella decisión que “favorezca al acusado”.

En definitiva, es una condición o exigencia subjetiva del convencimiento del ente decisor en la valoración de la prueba inculpatoria existente aportada al proceso, de forma que si no es plena la convicción se impone el fallo absolutorio.

En conclusión, según se ha detallado en este apartado, con la valoración de la prueba recabada en este procedimiento no existe certidumbre si la señora _____ tenía conocimiento o no del incumplimiento de la jornada laboral por parte del señor Miguel Ángel Vega Guardado. Así, este Tribunal no tiene certeza que la investigada haya transgredido el artículo 5 letra b) de la LEG.

V. Sanción aplicable.

El artículo 97 del Reglamento de la LEG prescribe 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 la conducta constitutiva de infracción ocurrió entre los meses de mayo de dos mil veintiuno a enero de dos mil veinticuatro, 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 Corte Suprema de Justicia, en fecha 21-VII-2017, en el proceso referencia 510-2014).

Al referirse a este tipo de infracciones, cabe mencionar la denominada *unidad típica de la acción u omisión infractora, categoría jurídica del Derecho Administrativo Sancionador que exige la concurrencia de un único acto de voluntad encaminado a la realización de toda la dinámica infractora* (NIETO, ALEJANDRO, "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR", Editorial TECNOS, Tercera Edición Ampliada, Madrid, 2002. Págs. 449-450) [citado en sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ, en fecha 5-VII-2017, en el proceso referencia 338-2010].

En ese sentido, se estima que la transgresión continuada a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, por parte del señor Miguel Ángel Vega Guardado, establecida en este procedimiento, goza de unidad típica de la acción infractora, pues se advierte un único acto de voluntad por parte de él, que cumplió con los elementos constitutivos de la descripción típica de la infracción a la citada norma, es decir, un solo acto de voluntad encaminado a incumplir su horario laboral sin la licencia correspondiente; no obstante esas acciones se manifestaron entre los años dos mil veintiuno y dos mil veinticuatro.

Dado que la infracción continuada al artículo 6 letra e) de la LEG cometida por el investigado debe tratarse como una sola, corresponde aplicarle la sanción de multa, cuya cuantía, como se indicó al inicio de este apartado, se determina en atención al salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, vigente al momento en que se cometió la última conducta antiética.

Al haber acaecido los últimos hechos constitutivos de transgresión ética en enero de dos mil veinticuatro por parte del señor Miguel Ángel Vega Guardado, se estima oportuno fijar la multa a imponer al mismo con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en ese momento, cuyo monto equivalía a trescientos sesenta y cinco dólares de los EE.UU. (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 impondrá al señor Miguel Ángel Vega Guardado, son los siguientes:

i) *Respecto a la gravedad y circunstancias de los hechos cometidos:*

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que "el gobierno democrático y representativo (art. 85 inc. 1º Cn.) demanda de quienes son elegidos como representantes del pueblo, un compromiso con este, en el sentido de que actúan en nombre o a favor (...) de todos los miembros que conforman la sociedad salvadoreña, y que por tanto deben tomar en cuenta la voluntad y los intereses de la totalidad de sus representados. (...) Es decir, que a dichos funcionarios les corresponde cumplir con las funciones públicas específicas para las que han sido

elegidos (...) con prevalencia del interés público o general sobre el interés particular” (sentencia emitida en el proceso de Inconstitucionalidad ref. 18-2014, el 13/VI/2014).

Es de tal relevancia el cumplimiento de dicho compromiso por parte de los funcionarios públicos, que la Constitución de la República les exige, previo a tomar posesión de sus cargos, protestar bajo su palabra de honor, ser fiel a la República, *cumplir y hacer cumplir la citada ley fundamental y los deberes que el cargo le imponga* –art. 235–.

De ahí que al señor Vega Guardado, en razón de su cargo de elección popular, le asistía un compromiso inexorable para con los habitantes de la localidad que lo designó como su representante, a cuya satisfacción de necesidades debía estar afecto.

Empero, con los elementos probatorios recopilados en este procedimiento, se ha establecido que dicho señor inobservó el referido compromiso, pues antepuso a éste su interés personal de ausentarse de sus funciones de síndico en las fechas relacionadas, sin contar con justificación legal para ello, como licencias, actuación que se contrapuso a los principios éticos de supremacía del interés público, probidad, responsabilidad y lealtad, y se configuró como una transgresión al artículo 6 letra e) de la LEG, como se ha indicado.

Aun cuando desde la perspectiva ética todos los servidores públicos deben demostrar responsabilidad y compromiso con los intereses de la institución a la que prestan sus servicios, al ejecutar las funciones propias de su cargo, tal exigencia es aún superior tratándose de funcionarios de elección popular, como el señor Vega Guardado.

En adición a lo anteriormente planteado, es dable mencionar que el artículo 51 letra f) del Código Municipal establece entre las atribuciones de los síndicos la de velar por el estricto cumplimiento de ese Código, reglamentos y acuerdos emitidos por el Concejo, la cual no se limita al cumplimiento de las normas y decisiones enlistadas, sino que comprende además el respeto al sistema normativo en su totalidad y, por tanto, se extiende a las disposiciones que establece la LEG.

Entonces, habiendo sido el señor Vega Guardado, en su calidad de síndico, el encargado de velar porque se cumplieran las disposiciones que regían el quehacer de la entonces Alcaldía Municipal de San Matías, se esperaba que su comportamiento fuese coherente con esa función, es decir, que actuara en consonancia con la magnitud de sus responsabilidades, cumpliendo con el tiempo laboral por el cual percibía un salario mensual.

Asimismo, debe considerarse que todo servidor público está conminado a cumplir con buena fe los deberes que su cargo le impone. Esta buena fe se identifica con el ánimo de servicio y de solución legítima a las necesidades de la colectividad y, por ende, de su nivel de responsabilidad y compromiso con la sociedad, a cuyos intereses debe servir.

Así, la gravedad de la infracción al artículo 6 letra e) de la LEG cometida por el señor Vega Guardado deviene de la naturaleza del cargo que desempeñaba y, por ende, de su nivel de responsabilidad y compromiso con la población que representaba, a cuyos intereses debía servir, lo cual resulta antagónico al abandono de sus funciones de forma injustificada.

Adicionalmente, la conducta comprobada se considera grave porque no se trató de un hecho aislado, sino realizado en varias ocasiones.

ii) El daño ocasionado a la Administración Pública:

La conducta del investigado ocasionó un daño al erario de la Administración Pública –en concreto para la entonces municipalidad de San Matías–, pues se erogaron fondos para sufragar remuneraciones que no fueron devengadas en su totalidad, pues se ha comprobado que, durante el período comprendido entre mayo de dos mil veintiuno y enero de dos mil veinticuatro, el señor Vega Guardado se ausentó en setenta y seis veces de su jornada laboral sin que existiera justificación o documentación de respaldo que le habilitara para ello por parte de dicha institución.

Aunado a ello, la afectación ocasionada por desatender las funciones institucionales que debía desarrollar en el tiempo que se ausentó, las cuales son de considerable magnitud, dado el nivel de responsabilidades y la complejidad de los asuntos que le correspondía resolver en su calidad síndico municipal, según lo establece el artículo 51 del Código Municipal.

La renta potencial del sancionado al momento de la transgresión.

Durante el período comprendido entre mayo de dos mil veintiuno hasta enero de dos mil veinticuatro, cuando acaecieron los hechos constitutivos de transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, por parte del señor Miguel Ángel Vega Guardado, éste percibió un salario mensual de mil sesenta dólares de los EE.UU [US\$1,060.00] (ff. 39, 41 al 44).

En consecuencia, en atención a la gravedad de las conductas acreditadas, al daño ocasionado a la Administración Pública y a la renta potencial del señor Miguel Ángel Vega Guardado, es pertinente imponerle una multa de cuatro salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de trescientos sesenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$365.00) cada uno, lo cual hace un total de mil cuatrocientos sesenta dólares de los EE.UU (USD\$1,460.00), por la transgresión 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; VI. 1 letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 1 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4, 6 letra e), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la LEG; 95 y 97 del RLEG, este Tribunal **RESUELVE:**

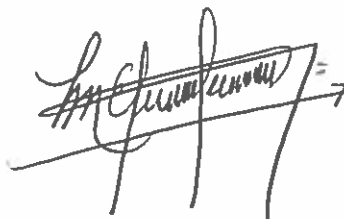
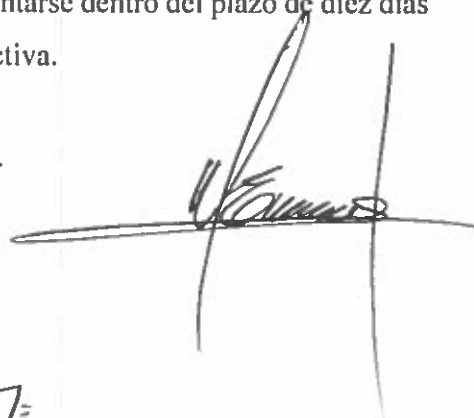
a) Absuélvese a la señora _____, por la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, respecto a que habría tenido conocimiento de las conductas atribuidas al señor Miguel Ángel Vega Guardado en este procedimiento y no las puso en conocimiento del ente competente, por las razones expresadas en el punto número 4 del apartado IV de esta resolución.

b) Sanciónase al señor Miguel Ángel Vega Guardado, ex Síndico Municipal de San Matías, departamento de La Libertad, con una multa de mil cuatrocientos sesenta dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,460.00), por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, por cuanto en las fechas relacionadas en el punto número 2 del apartado IV de la presente resolución, incumplió su horario de trabajo, sin contar con justificaciones legales, como licencias que le habilitaran para ello.

c) Se hace saber al señor Miguel Ángel Vega Guardado, que de conformidad a los artículos 39 de la LEG, 96 del RLEG, 104, 132 y 133 de la LPA, 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

