

47-A-13

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. San Salvador, a las quince horas y treinta y cinco minutos del quince de agosto de dos mil catorce.

El presente procedimiento inició por aviso recibido el veintiuno de junio de dos mil trece, contra el señor César Benedetto Sánchez, citador jurídico de la Delegación Departamental de La Unión de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH).

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso

1. El informante señaló que el señor César Benedetto Sánchez, es notificador de la oficina de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el departamento de La Unión, donde labora de las ocho a las dieciséis horas de lunes a viernes; sin embargo, desde junio de dos mil doce, desempeña también el cargo de asesor legal en la Alcaldía Municipal de La Unión, realizando actividades propias de ese cargo durante su jornada de trabajo en la referida Procuraduría.

Así, afirmó que el señor Sánchez asistía a reuniones de trabajo del Cuerpo de Agentes Metropolitanos del municipio de La Unión, y específicamente en la fecha del aviso se habría presentado a las ocho de la mañana a una reunión a la que no había sido convocado (f. 1).

2. Por resolución de las quince horas y treinta minutos del veintinueve de julio de dos mil trece, se ordenó la investigación preliminar del caso, requiriéndose informe al Delegado Departamental de La Unión de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y al Concejo Municipal de La Unión (f. 2).

Mediante dicha investigación se determinó que el servidor público denunciado ingresó a la PDDH el diecisiete de septiembre de mil novecientos noventa y ocho, desempeñando el cargo de citador jurídico en la Delegación Departamental de La Unión de dicha institución, con un horario de trabajo de ocho horas diarias de lunes a viernes. Asimismo, que el veintiocho de agosto de dos mil doce, el Delegado Departamental de La Unión tuvo conocimiento que el señor Sánchez laboraba bajo la figura de contrato para la Alcaldía Municipal de La Unión, por lo que una vez comprobada tal situación solicitó al Departamento Jurídico de esa Procuraduría el inicio del procedimiento sancionatorio correspondiente; el cual finalizó con la presentación de la demanda de destitución del referido servidor público ante la Comisión del Servicio Civil (fs. 6 al 30).

De igual forma, se estableció que desde el mes de junio de dos mil doce, el denunciado fue contratado como asesor en temas del sector pesquero del municipio de La Unión, de lunes a viernes de las dieciséis a las dieciocho horas y los sábados de las ocho a las doce horas (fs. 5 y 18 al 24).

Municipal de La Unión, y se comisionó a la licenciada Nancy Lissette Avilés de Cornejo como instructora, para que se constituyera a las instalaciones de la Alcaldía Municipal de La Unión y a la Delegación Departamental de la PDDH de esa localidad, a fin de entrevistar a personas que tuvieran conocimiento de los hechos denunciados y para que realizara cualquier otra diligencia útil para el esclarecimiento del caso, entre ellas ubicar y entrevistar a los señores [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (f. 87).

Los requerimientos formulados fueron cumplidos mediante la documentación recibida los días veintiocho y veintinueve de mayo de dos mil catorce, por parte del Alcalde Municipal de La Unión y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, respectivamente (fs. 92 al 169 y 210 al 221).

Por su parte, el señor César Benedetto Sánchez, por medio del escrito presentado el veintinueve de mayo de este año, agregó prueba documental y contestó la prevención formulada (fs. 170 al 207).

Mediante el informe de instrucción del diecinueve de junio del año en curso, la licenciada Nancy Avilés de Cornejo, presentó las diligencias de investigación realizadas e incorporó prueba documental relacionada al caso. Asimismo, identificó como hallazgos una serie de inconsistencias en el cumplimiento de la jornada ordinaria de trabajo del señor Sánchez en la Delegación Departamental de La Unión de la PDDH, en virtud de las actividades que reportaba había desarrollado en su carácter de asesor del Concejo Municipal de La Unión (fs. 222 al 358).

6. En la resolución de las catorce horas y treinta y cinco minutos del catorce de julio del corriente año, se determinó que el servidor público denunciado no estableció las circunstancias relevantes que se comprobarían de manera exclusiva con la prueba testimonial que ofrecía, pues estas se encontraban reflejadas en la prueba documental que incorporó. En razón de lo anterior, se declaró improcedente la prueba testimonial ofrecida por el investigado (f. 359).

III. Hechos probados

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5° de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, las pruebas vertidas en el procedimiento fueron valoradas 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.

Con la prueba producida en el transcurso del procedimiento se ha establecido con certeza que:

a) El señor César Benedetto Sánchez trabaja desde el diecisiete de septiembre de mil novecientos noventa y ocho en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, desempeñándose como citador jurídico en la Delegación Departamental de La Unión, con un

horario de lunes a viernes de ocho de la mañana a cuatro de la tarde, y se encuentra nombrado bajo el régimen de Ley de Salarios, devengando un sueldo mensual de setecientos cincuenta y cuatro dólares (US\$754.00), pagaderos del Presupuesto General del Estado (fs. 6, 9, 11 al 13).

b) Desde el uno de junio de dos mil doce hasta el treinta de junio dos mil trece, el señor César Benedetto Sánchez se desempeñó como Asesor Municipal en el área pesquera de la Alcaldía Municipal de La Unión, según consta en el acuerdo municipal N.º 1, contenido en el acta N.º 3, del dieciséis de mayo de dos mil doce, y el acuerdo municipal N.º 20, contenido en el acta N.º 30, del veinte de diciembre de ese año; así como en los contratos por “servicios de asesoría” número 052/2012 y por “servicios profesionales” número 083/2013. Su horario de servicios era de lunes a viernes de las dieciséis a las dieciocho horas y los sábados de las ocho a las doce horas, percibiendo una suma mensual de quinientos cincuenta y cinco dólares (US\$555.00), pagadera del presupuesto municipal (fs. 158 al 166).

c) Entre las funciones del señor Sánchez como asesor de la Alcaldía Municipal de La Unión estaban la de asistir a reuniones programadas o cuando el Concejo Municipal se lo requiriera, así como participar en eventos y reuniones en diferentes instituciones públicas y privadas, las cuales le exigían ejecutar actividades durante días y horas hábiles de trabajo; controlándose sus funciones por medio del registro de las reuniones reportadas y mediante los informes mensuales presentados por él (fs. 93 al 157).

d) Los días 27 de junio, 24 de julio, 19 de septiembre, 22 de octubre, 8, 14, 23, 27, 28 y 29 de noviembre, 4, 10 y 14 de diciembre, todos de dos mil doce; 11 de enero, 6 y 28 de febrero, 22 de mayo y 28 de junio, todos de dos mil trece, el señor César Benedetto Sánchez simultáneamente desempeñó el cargo de citador jurídico en la Delegación Departamental de La Unión de la PDDH, y prestó servicios profesionales como asesor en el área pesquera del municipio de La Unión o bien realizó actividades vinculadas a esos servicios.

En tales fechas reportó su asistencia a laborar a la mencionada delegación departamental y realizó durante la jornada de trabajo que debía cumplir en esta, actividades como asesor del referido municipio; entre ellas presentar sus informes de trabajo, en las instalaciones de la alcaldía, a efecto de recibir el pago por sus servicios (fs. 93, 95, 97, 105, 106, 123, 124, 135, 137, 149 al 153, 154 al 157, 93, 234, 235, 237 al 242, 245 y 246).

e) Los días 28, 29 y 31 de agosto, 3 y 20 de septiembre, 8 y 14 de noviembre, todos de dos mil doce, el señor Sánchez asistió a reuniones y eventos en diferentes Secretarías de Estado en calidad de asesor de la Alcaldía Municipal de La Unión, y en algunas de estas fechas justificó su inasistencia a la Delegación Departamental de La Unión de la PDDH mediante incapacidades por enfermedad o misiones oficiales (fs. 132 al 136, 149 al 153, 236 al 237, y 239).

f) Durante el período de junio de dos mil doce a junio de dos mil trece, el señor Sánchez percibió un salario mensual por parte de la Procuraduría para la Defensa de los



Derechos Humanos, proveniente del presupuesto del Estado, por la cantidad de setecientos cincuenta y cuatro dólares de los Estados Unidos de América (US\$754.00), lo cual hace un monto total de nueve mil ochocientos dos dólares de los Estados Unidos de América (US\$9,802.00); y a la vez percibió del municipio de La Unión la suma mensual de quinientos cincuenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$555.00), lo cual asciende a la cantidad total de siete mil doscientos quince dólares de los Estados Unidos de América (US\$7,215.00) (fs. 9, 12, 161 al 166, 216, 219 y 221).

III. Fundamentos de Derecho

1. Desde la fase liminar del procedimiento se atribuyó al señor César Benedetto Sánchez la supuesta transgresión a las prohibiciones éticas de *“Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario, excepto las que expresamente permita el ordenamiento jurídico”*; y *“Desempeñar simultáneamente dos o más cargos o empleos en el sector público que fueren incompatibles entre sí por prohibición expresa de la normativa aplicable, por coincidir en las horas de trabajo o porque vaya en contra de los intereses institucionales”*, reguladas en su orden en el artículo 6 letras c) y d) de la Ley de Ética Gubernamental.

No obstante, con la prueba vertida en el procedimiento se advierte que los hechos investigados en realidad podrían suponer una infracción a la prohibición ética de *“Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”*, establecida en el artículo 6 letra e) de la LEG. Lo anterior, en razón de la naturaleza de la relación de servicio establecida entre el investigado y el municipio de La Unión, pactada por medio de contratos por servicios de asesoría entre ambas partes.

Por tal motivo, el presente caso será analizado a partir de ese último precepto, dada la facultad de la que goza este Tribunal para establecer en cualquier fase del procedimiento la norma administrativa aplicable al caso, a fin de elaborar el correspondiente juicio de tipicidad.

2. Así, es importante reafirmar que la ética pública está conformada por un conjunto de principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a realizar actuaciones correctas, honorables e intachables, entre ellas el actuar con apego a la Constitución y las leyes dentro del marco de sus atribuciones.

Por otro lado, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción destacan la importancia de adoptar medidas preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer las normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas y, en términos generales, prevenir la corrupción.

3. Bajo esa lógica, la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG busca evitar que los servidores públicos realicen actividades de orden privado durante su jornada ordinaria de trabajo.

Esta norma conlleva dos aspectos fundamentales: por un lado, se espera que los servidores públicos cumplan ciertamente con la jornada laboral ordinaria; y, por otro, que durante dicha jornada, en su caso, desempeñen efectivamente las funciones propias de su cargo o las necesarias para el cumplimiento de los fines institucionales; pues lo contrario conduce a la lógica conclusión de que tales servidores se dedican a actividades privadas durante su jornada ordinaria de trabajo, desatendiendo sus funciones públicas.

En ese orden de ideas, los servidores públicos están en la obligación de optimizar el tiempo asignado para el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de sus responsabilidades, por lo que reciben una remuneración proveniente de fondos públicos.

Asimismo, el artículo 4 letra g) de la LEG establece que la actuación de los servidores públicos debe regirse por el *principio de responsabilidad*, según el cual deben observar estrictamente las normas administrativas respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, atendiendo en forma personal y eficiente la función que les corresponde en tiempo, forma y lugar.

En tal sentido, se busca evitar deficiencias por parte de los servidores públicos en el desempeño de la función que realizan. De ahí la necesidad de prohibir ese tipo de conductas.

IV. Consideraciones aplicables al caso concreto

En el presente procedimiento, con la prueba producida se ha establecido de forma *clara y convincente* que el señor César Benedetto Sánchez, entre junio de dos mil doce y junio de dos mil trece, se desempeñó como citador jurídico en la Delegación Departamental de La Unión de la PDDH, bajo el régimen de Ley de Salarios, y también fungió como asesor en el área pesquera del municipio de La Unión, con base en contratos de servicios de asesoría y servicios profesionales.

Si bien es cierto los contratos del señor Sánchez con el municipio de La Unión establecían un horario compatible con la jornada laboral que desarrollaba en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, se ha acreditado que él efectuó actividades derivadas de esos contratos durante días y horas en los cuales estaba obligado a prestar sus servicios personales en la referida delegación departamental; entre tales actividades se destaca asistir a eventos y reuniones con diferentes instituciones públicas y privadas, así como presentar sus informes de trabajo.

En efecto, el investigado estaba obligado a cumplir en la PDDH una jornada de trabajo de lunes a viernes de ocho de la mañana a cuatro de la tarde; sin embargo, en ocasiones registraba con normalidad su asistencia en la delegación departamental de esa institución y luego se retiraba para realizar actividades propias de su labor como asesor en la referida municipalidad, simulando cumplir solamente con sus funciones como citador jurídico; tal como se evidencia con la copia de los informes de trabajo que él entregó en la Alcaldía Municipal de La Unión durante el período investigado.



En otras oportunidades, el citado servidor público presentó licencias por enfermedad o misiones oficiales en la delegación departamental señalada para ocuparse en realidad de sus actividades como contratista del municipio de La Unión.

Dichas actividades contractuales del investigado, por la naturaleza de los instrumentos suscritos entre la municipalidad de La Unión y su persona, eran evidentemente de carácter privado, y estaban vinculadas al ejercicio liberal de su profesión.

En definitiva, lo que éticamente se reprocha al señor César Benedetto Sánchez es que los días 27 de junio, 24 de julio, 28, 29 y 31 de agosto, 3, 19 y 20 de septiembre, 22 de octubre, 8, 14, 23, 27, 28 y 29 de noviembre, 4, 10 y 14 de diciembre, todos de dos mil doce; 11 de enero, 6 y 28 de febrero, 22 de mayo y 28 de junio, todos de dos mil trece, realizó actividades profesionales de índole privada y del interés del municipio de La Unión, esto en el transcurso de su jornada laboral en la Delegación Departamental de La Unión de la PDDH, en la cual debía cumplir de manera diligente con su cargo como citador jurídico, que exige cumplir una jornada ordinaria de trabajo de las ocho de la mañana a las cuatro de la tarde, tiempo durante el cual debe desarrollar y ejercer las atribuciones propias de ese cargo.

Lo anterior, evidentemente contraviene la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, pues se espera que los servidores públicos optimicen el tiempo asignado para desempeñar sus funciones y cumplir sus responsabilidades, por las que reciben un salario proveniente de fondos públicos.

En definitiva, al haberse dedicado el señor Sánchez a las actividades privadas descritas mientras debía cumplir con su empleo público, vulneró la norma ética antes indicada; afectando colateralmente el ejercicio de la función administrativa de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Lo anterior, resulta antagónico al desempeño ético de la función pública, que exige anteponer siempre el interés público sobre el particular, en beneficio de la colectividad.

V. Sanción aplicable

La potestad sancionatoria de este Tribunal se rige de acuerdo a los principios del Derecho Administrativo Sancionador, entre estos el de proporcionalidad, el cual implica que la Administración Pública tome en cuenta las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean a la contravención, que son pues las que delimitan y acotan el ámbito de las facultades de graduación de la sanción, la cual será impuesta cuando resulte necesaria, idónea y proporcionada para obtener los objetivos perseguidos por la misma.

En ese sentido, el Tribunal como ente rector y promotor de la ética pública, responsabiliza todas las acciones u omisiones realizadas por las personas sujetas a la aplicación de la LEG en perjuicio del erario estatal y en *ultima ratio* de la colectividad.

El artículo 42 de la LEG establece que una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en la misma, el Tribunal

sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que hubiere 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.

Así, el monto del salario mínimo urbano para el sector comercio vigente al momento en el que el señor Sánchez cometió la infracción señalada equivalía a doscientos veinticuatro dólares con diez centavos (US\$224.10), de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ejecutivo N.º 56 de fecha seis de mayo de dos mil once y publicado en el Diario Oficial N.º 85, Tomo 391, de esa misma fecha.

En ese sentido, la infracción a la ética comprobada en este procedimiento por parte del señor César Benedetto Sánchez supuso un desempeño ineficiente de la función pública, por una parte, y, por otra, un abuso en el ejercicio de su cargo, junto al daño ocasionado a la Administración Pública; pues durante el período de junio de dos mil doce a junio de dos mil trece, aquél devengó la cantidad de nueve mil ochocientos dos dólares (US\$9,802.00) en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y de siete mil doscientos quince dólares (US\$7,215.00) en la municipalidad de La Unión, lo cual hace un total de diecisiete mil diecisiete dólares (US\$17,017.00), todo ello en perjuicio del erario público, de la eficiencia del gasto estatal y, sobre todo, del buen servicio público.

Según 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 y parientes; *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.

En razón de lo anterior, es pertinente imponer al infractor una multa correspondiente a diez salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigentes al momento de la comisión de los hechos por la 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, lo cual asciende a la cantidad de dos mil doscientos cuarenta y un dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,241.00).

Por tanto, con base en los artículos I de la Constitución, VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 1, 6 letra e), 20 letra a), 37, 42, 43, 44, 46 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

a) **Sanciónase** al señor César Benedetto Sánchez, citador jurídico de la Delegación Departamental de La Unión de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y asesor en el área pesquera del municipio de La Unión, con una multa de diez salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, equivalentes a un monto de dos mil doscientos cuarenta y un dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,241.00), por la infracción a la



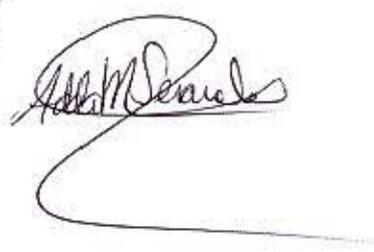
prohibición ética de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”, regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

b) **Incorpórense** los datos correspondientes del señor César Benedetto Sánchez en el Registro Público de Personas Sancionadas.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.



In3/ju ↗