

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

183-A-18

000216

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las doce horas del día trece de septiembre de dos mil veintiuno.

Mediante resolución de fecha veinticinco de junio de dos mil veintiuno (f. 207), se concedió a la investigada el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes; en ese contexto, se recibió escrito presentado por la licenciada [REDACTED] apoderada general judicial de la investigada, mediante el cual refiere argumentos de defensa a favor de su mandante y documentación adjunta (fs. 209 al 215).

#### Considerandos:

##### I. Relación de los hechos

###### Objeto del caso

El presente procedimiento se tramita contra la doctora Elena del Carmen Villalobos de Rodríguez, a quien se atribuye la posible transgresión a la prohibición ética de "*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*", regulada en el artículo 6 letra d) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto en el período comprendido entre el día *quince de diciembre de dos mil quince al día veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho*, habría desempeño simultáneamente y en horarios coincidentes dos empleos en el sector público; el primero, en el Ministerio de Hacienda, ejerciendo el cargo de Jefa de Clínica; y, el segundo, en la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), en el cargo de Jefa de Área de Salud.

###### Desarrollo del procedimiento

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

2. En la resolución de fs. 26 al 28, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la doctora Elena del Carmen Villalobos de Rodríguez y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

3. Por escrito de fecha cinco de enero de dos mil veintiuno, la investigada ejerció su derecho de defensa personalmente y agregó prueba documental (fs. 31 al 116).

4. Mediante resolución de fecha veinticuatro de febrero del año que transcurre (f. 117) se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles, y se comisionó al licenciado [REDACTED] para la investigación de los hechos.

5. En el informe de fecha veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, el instructor delegado estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental (fs. 123 al 200).

6. Mediante escrito de f. 201, la licenciada [REDACTED], apoderada general judicial con cláusula especial de la investigada, solicitó intervenir en el procedimiento en la calidad aludida, para lo cual agrega certificación de poder otorgado a su favor (fs. 201 al 205).

7. En la resolución de fecha veinticinco de junio del presente año (f. 207) se autorizó la intervención de la licenciada [REDACTED] como apoderado general judicial con cláusula especial de la investigada y se le concedió el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones

que estimara pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente; en ese sentido, por escrito presentado el día diecinueve de julio del presente año (fs. 209 al 215), la licenciada [REDACTED], apoderada de la investigada contestó el traslado final conferido.

## **II. Fundamento jurídico.**

### Transgresión atribuida

La conducta atribuida a la doctora Elena del Carmen Villalobos de Rodríguez, se calificó como una posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra d) de la LEG.

La ética pública está conformada por un conjunto de normas y principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables en el marco de la función pública que están obligados a brindar a los ciudadanos en general, en virtud de la relación de sujeción especial con el Estado, entre ellas el actuar con apego a la Constitución y a las leyes dentro del marco de sus atribuciones.

Consiente de la importancia que el desempeño ético en la función pública reviste en un Estado de Derecho, el legislador estableció un catálogo de deberes y prohibiciones dirigido a los servidores estatales y también a las personas que manejan o administran bienes y fondos públicos; con lo cual se persigue prevenir y erradicar cualquier práctica que atente contra la calidad de la función pública, en detrimento de la colectividad.

Así, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de 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.

La prohibición ética regulada en el artículo 6 letra d) de la LEG, proscrib[e] ejercer a la vez dos o más empleos o cargos públicos cuando estos no sean compatibles entre sí. La incompatibilidad de esos empleos o cargos puede derivar de cualquiera de las circunstancias que la norma contempla: la prohibición expresa de la normativa aplicable, la coincidencia en las horas de trabajo o la afectación de los intereses institucionales.

Ciertamente, los servidores públicos están obligados a optimizar el tiempo asignado para desempeñar sus funciones y, además, a cumplir con eficiencia sus responsabilidades, por las que reciben una remuneración proveniente de fondos públicos. Así, ocuparse simultáneamente de dos o más cargos o empleos resulta contrario a tales exigencias.

En definitiva, la proscripción de la conducta a que se refiere el citado artículo de la LEG persigue evitar el desempeño irregular de la función pública y el consecuente detrimento de la legitimidad estatal.

## **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:

1. Informe de fecha veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, suscrito por la licenciada [REDACTED], Gerente de Desarrollo Humano de CEL, relativo a la relación laboral de la

doctora Elena del Carmen Villalobos de Rodríguez con esa institución, el cargo ejercido en la misma, el horario de trabajo, el mecanismo de control de asistencia e ingresos percibidos (fs. 6 y 7).

2. Certificación del Manual de Descripción de Puestos de la Jefa de Área del Área de Salud y Seguridad Ocupacional (fs. 8 y 9, 192 y 193).

3. Certificación del contrato individual de trabajo N.º h-0614-2007, de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil siete, suscrito por el señor [REDACTED], en ese momento Director Ejecutivo de CEL y la investigada, donde consta que el horario laboral de la doctora Villalobos de Rodríguez es de lunes a viernes, de las once a las trece horas y de las dieciséis a las dieciocho horas (f. 10, 189 y 190).

4. Informe de fecha veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, suscrito por el señor [REDACTED], ex Ministerio de Hacienda, donde consta el cargo, las principales funciones, horario de trabajo y salarios percibidos por la investigada en la referida institución (fs. 11 al 14 y 197 al 200).

5. Certificaciones de los contratos de trabajo números 31/ 2015; 51/2016, 104/2017 y 35/2018, suscritos entre el Director General de la Administración del Ministerio de Hacienda y la doctora Elena del Carmen Villalobos de Rodríguez, y de la resolución de fecha tres de enero de dos mil diecisiete por medio de la cual se prorroga el contrato número 51/2016, suscrita por el licenciado [REDACTED], Jefe del Departamento de Dotación, Remuneraciones y Acciones de Personal de dicho Ministerio (fs. 16 al 21 y del 129 al 134).

6. Informe de fecha ocho de marzo de dos mil veintiuno, suscrito por la señora [REDACTED] Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda (fs. 127 y 128).

7. Certificaciones del listado de marcaciones de asistencia diaria de la doctora Villalobos de Rodríguez al Ministerio de Hacienda, correspondientes al período del día quince de diciembre de dos mil quince al día veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho (fs. 135 al 157).

8. Certificaciones de los reportes de permisos y licencias concedidas a la doctora Villalobos de Rodríguez en el Ministerio de Hacienda, correspondientes al período del día veintidós de enero de dos mil dieciséis al día veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho, remitidos por el licenciado [REDACTED], Jefe del Departamento de Dotación, Remuneraciones y Acciones de Personal de dicha institución (fs. 158 al 162).

9. Informe de salarios, bonificaciones y demás prestaciones económicas recibidas por la doctora Villalobos de Rodríguez durante el período investigado, suscrita por la señora [REDACTED], Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda (f. 163).

10. Certificación de la descripción del puesto de Jefe de Clínica del Ministerio de Hacienda (fs. 164 y 165).

11. Informe de fecha cinco de marzo de dos mil veintiuno, suscrito por la licenciada [REDACTED], Gerente de Desarrollo Humano de CEL (fs. 166 al 169).

12. Certificación de la petición de fecha veinticinco de septiembre de dos mil siete, realizada por el Gerente de Administración y Desarrollo Humano de CEL, dirigida al Director Ejecutivo de esa institución, a fin de que autorizara exonerar de marcación a tres médicos internistas del Área

Médica, entre ellos incluida la doctora Villalobos de Rodríguez; la cual fue aprobada el día veintisiete de septiembre de ese mismo año (fs. 170 al 175).

13. Certificaciones de los permisos y licencias concedidas a la doctora Villalobos de Rodríguez en CEL, correspondientes al período del día veintinueve de febrero de dos mil dieciséis al día cinco de julio de dos mil dieciocho (fs. 176 al 188).

14. Informe de salarios, bonificaciones y demás prestaciones económicas recibidas por la doctora Villalobos de Rodríguez durante el período investigado en CEL (f. 191).

15. Constancia de fecha dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, suscrita por la señora [REDACTED], Coordinadora Administrativa Financiera de CEL, en la cual se indica el horario de trabajo de la investigada, siendo éste de lunes a viernes, de las once a las trece horas y de las dieciséis a las dieciocho horas (f. 195).

16. Resumen de actividades realizadas por la investigada en CEL, durante el período objeto de investigación (f. 196).

*Incorporada por la investigada:*

1. Constancia de fecha seis de enero de dos mil veintiuno, suscrita por la señora [REDACTED], Gerente de Desarrollo Humano de CEL (f. 33).

2. Nota en la cual la investigada consulta al personal de la Clínica Empresarial del Ministerio de Hacienda si en algún momento les ha solicitado realizar trabajo en horarios que no les corresponde, junto con acta suscrita por once empleados (fs. 34 y 35).

3. Nota en la cual la investigada consulta al personal del Área de Salud de CEL si en algún momento les ha solicitado realizar trabajo en horarios que no les corresponde, junto con acta suscrita por siete empleados (fs. 36 y 37).

4. Copias simples de los avances y cumplimientos de los planes operativos de la Clínica Empresarial del Ministerio de Hacienda, correspondientes a los meses de julio a diciembre de los años dos mil quince a dos mil dieciocho (fs. 39 al 42).

5. Copias simples de las hojas de resultados de Evaluaciones de Desempeño de la doctora Villalobos de Rodríguez, correspondientes a los meses de enero a diciembre de dos mil diecisiete y de enero a junio de dos mil dieciocho, realizados por la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda (fs. 54 al 56).

6. Hojas de resumen de los resultados de las evaluaciones anuales de desempeño correspondientes a los años dos mil quince, dos mil dieciséis, dos mil diecisiete y dos mil dieciocho, obtenidos por la doctora Villalobos de Rodríguez obtenidos en el Área de Salud de CEL (fs. 57 al 60).

Por otra parte, la prueba de fs. 15, 22, 23 al 25, 44 al 53, 61, 62 al 116 incorporada al expediente no será objeto de valoración por carecer de utilidad y pertinencia para acreditar los hechos que se dilucidan.

**IV. Valoración de la prueba y decisión del caso.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 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 89 del Reglamento de la LEG establece que en el procedimiento administrativo sancionador rige el principio de libertad probatoria, siendo admisibles todos los medios de prueba, que cumplen los requisitos de licitud, pertinencia, idoneidad, necesidad y utilidad; habiéndose realizado el juicio de admisibilidad y procedencia correspondiente.

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 1°, 2° y 3° de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), establecen reglas generales en cuanto a los medios probatorios, así: “[I]os hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán probarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho y será aplicable, en lo que procediere, el Código Procesal Civil y Mercantil.----Se practicarán en el procedimiento todas las pruebas pertinentes y útiles para determinar la verdad de los hechos, aunque no hayan sido propuestas por los interesados y aun en contra de la voluntad de éstos. ----Las pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica; sin embargo, para el caso de la prueba documental, se estará al valor tasado de la misma en el derecho procesal común”. Y el inciso 6° de la disposición legal citada prescribe que “[I]os documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

Así, en el presente caso, dentro de la prueba vertida se encuentra la documental, la cual se configura dentro de los documentos públicos administrativos, que son los “válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas; esto es los producidos por un órgano administrativo de acuerdo 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 que:

*1. Del vínculo laboral entre el Ministerio de Hacienda y la investigada, el horario de trabajo que esta último debía cumplir en la referida institución y el salario percibido por la misma señora con motivo de esa relación laboral, entre el día quince de diciembre de dos mil quince al día veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho:*

El citado Ministerio contrató a la doctora Villalobos de Rodríguez desde el día dieciocho de abril de mil novecientos noventa y seis, desempeñándose como Jefa de Clínica, en una jornada laboral de seis horas, comprendida de lunes a viernes, la cual puede desarrollar entre las siete horas con

treinta minutos y las quince horas con treinta minutos, y el mecanismo utilizado para registrar su asistencia es por medio de reloj biométrico.

No obstante lo anterior, de conformidad a los acuerdos ministeriales N.º 681 de fecha dos de junio de dos mil diecisiete y N.º 1025, de fecha veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, durante el período comprendido del diecisiete de julio de dos mil diecisiete al seis de agosto de dos mil dieciocho, el horario de trabajo de los empleados del Ministerio de Hacienda cambió de las ocho horas con treinta minutos a las dieciséis horas con treinta minutos, razón por la cual la investigada debía realizar su jornada laboral en ese tiempo.

Durante el período objeto de investigación, la doctora Villalobos de Rodríguez percibió un salario mensual de mil trescientos treinta y nueve dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,339.00).

Todo ello, según consta en: *i)* informe de fecha veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, suscrito por el señor [REDACTED], ex Ministerio de Hacienda (fs. 11 al 14 y 197 al 200); *ii)* certificaciones de los contratos de trabajo números 31/2015; 51/2016, 104/2017 y 35/2018, suscritos entre el Director General de la Administración del Ministro de Hacienda y la doctora Elena del Carmen Villalobos de Rodríguez, y de la resolución de fecha tres de enero de dos mil diecisiete por medio de la cual se prorroga el contrato número 51/2016, suscrita por el licenciado [REDACTED], Jefe del Departamento de Dotación, Remuneraciones y Acciones de Personal de dicho Ministerio (fs. 16 al 21 y del 129 al 134); *iii)* certificaciones del listado de marcaciones de asistencia diaria de la doctora Villalobos de Rodríguez al Ministerio de Hacienda, correspondientes al período del día quince de diciembre de dos mil quince al día veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho (fs. 135 al 157); y, *iv)* informe de salarios, bonificaciones y demás prestaciones económicas recibidas por la doctora Villalobos de Rodríguez durante el período investigado, suscrita por la señora [REDACTED], Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda (f. 163).

*2. Del vínculo laboral entre la CEL y la investigada, el horario de trabajo que esta última debía cumplir en la referida institución y el salario percibido con motivo de esa relación laboral, entre el día quince de diciembre de dos mil quince al día veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho –período indagado–:*

La mencionada institución contrató a la doctora Villalobos de Rodríguez en el mes de septiembre de dos mil siete, quien hasta el día catorce de marzo de dos mil diecisiete se desempeñó como Jefa de Área en el Área de Salud y Seguridad Ocupacional, y a partir del día quince de marzo de ese mismo año, ejerce el cargo de Jefa de Área en el Área de Salud de esa institución.

De acuerdo al Contrato Individual de Trabajo suscrito entre la investigada y CEL en el año dos mil siete, por tiempo indefinido, y al Manual de Descripción de Puestos de CEL, el horario laboral que debe cumplir la investigada es de cuatro horas, de las once a las trece horas y de las dieciséis a las dieciocho horas del día, de lunes a viernes, encontrándose exonerada de registro de marcación diaria (f. 70).

En razón de su trabajo, la investigada percibió un salario mensual de tres mil trescientos cuarenta dólares de los Estados Unidos de América (US\$3,340.00), durante el período comprendido

entre el día quince de diciembre de dos mil quince al día veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho.

Todo ello, según consta en: *i)* informe de fecha veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, suscrito por la Gerente de Desarrollo Humano de CEL (f. 6); *ii)* certificaciones del Manual de Descripción de Puestos de la Jefa de Área del Área de Salud y Seguridad Ocupacional y del contrato individual de trabajo N.º h-0614-2007, de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil siete, suscrito por el señor [REDACTED], en ese momento Director Ejecutivo de CEL y la investigada por tiempo indefinido (fs. 8, 9 y 10, 189 y 190, 192 y 193); *iii)* certificación de la petición de fecha veinticinco de septiembre de dos mil siete, realizada por el Gerente de Administración y Desarrollo Humano de CEL, dirigida al Director Ejecutivo de esa institución, a fin de que autorizara exonerar de marcación a la doctora Villalobos de Rodríguez; la cual fue aprobada el día veintisiete de septiembre de ese mismo año (fs. 170 al 175); *iv)* informe de salarios, bonificaciones y demás prestaciones económicas recibidas por la mencionada doctora durante el período investigado en CEL (f. 191); y, *v)* constancia de fecha dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, suscrita por la señora [REDACTED], Coordinadora Administrativa Financiera de CEL, en la cual se indica el horario de trabajo de la investigada, siendo éste de lunes a viernes, de las once a las trece horas y de las dieciséis a las dieciocho horas (f. 195).

***3. De la concomitancia de los horarios en los que la investigada debía prestar los servicios para los que fue contratado por el Ministerio de Hacienda y CEL:***

Como se estableció en párrafos precedentes, durante el período comprendido entre el día quince de diciembre de dos mil quince al día veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho, la investigada se desempeñó simultáneamente como Jefa de Clínica en el Ministerio de Hacienda y como Jefa del Área de Salud de CEL.

Asimismo, se ha determinado que, dentro de la época relacionada, en el Ministerio de Hacienda debía ejercer sus funciones en una jornada laboral de seis horas, de lunes a viernes, la cual podía cumplir en el lapso de las siete horas con treinta minutos a las quince horas con treinta minutos; por otra parte, se ha determinado que en CEL debía cumplir una jornada obligatoria de cuatro horas diarias de lunes a viernes, de las once a las trece horas y de las dieciséis a las dieciocho horas.

Ciertamente, de acuerdo a los registros de marcaciones de asistencia del Ministerio de Hacienda, la doctora Villalobos de Rodríguez reportó entradas que oscilaban entre las siete y las ocho horas y salidas entre las catorce y las quince horas con treinta minutos en adelante, lo que supone una *coincidencia con el horario laboral obligatorio que debía cumplir en CEL*, pues -como ya se indicó- su primera jornada laboral en esta institución estaba comprendida de las once a las trece horas, lapso en el cual la investigada materialmente se encontraba en el Ministerio de Hacienda según los registros de asistencia respectivos.

Aunado a lo anterior, al contrastar los horarios de trabajo en los que la doctora Villalobos de Rodríguez debía ejercer sus funciones públicas en el Ministerio de Hacienda y en CEL, de forma ejemplificativa, se muestran coincidencias de horarios laborales en los días diecisiete y veintiséis de julio, veintidós de agosto, dos de octubre, diez de noviembre, todos de dos mil diecisiete; quince de febrero, siete de marzo, trece de abril, dieciséis de julio y diecinueve de agosto, todos de dos mil

dieciocho, pues la hora de salida del Ministerio de Hacienda fue posterior al inicio de la segunda jornada laboral obligatoria que la investigada debía realizar en CEL, es decir, de las dieciséis a las dieciocho horas, según el siguiente detalle:

Fecha	Marcaciones de entrada y salida en Ministerio de Hacienda		Horario de trabajo CEL	Tiempo incumplido en CEL
Lunes 17/7/2017	Entrada:	08:16	11:00 - 13:00	1 hora con 12 min
	Salida:	17:12	16:00 - 18:00	
Miércoles 26/07/2017	Entrada:	08:34	11:00 - 13:00	25 min
	Salida:	16:25	16:00 - 18:00	
Martes 22/08/2017	Entrada:	08:16	11:00 - 13:00	2 horas
	Salida:	19:14	16:00 - 18:00	
Lunes 2/10/2017	Entrada:	09:10	11:00 - 13:00	20 min
	Salida:	16:20	16:00 - 18:00	
Viernes 10/11/2017	Entrada:	07:46	11:00 - 13:00	45 min
	Salida:	16:45	16:00 - 18:00	
Jueves 15/2/2018	Entrada:	08:38	11:00 - 13:00	34 min
	Salida:	16:34	16:00 - 18:00	
Miércoles 7/3/2018	Entrada:	08:32	11:00 - 13:00	39 min
	Salida:	16:39	16:00 - 18:00	
Viernes 13/4/2018	Entrada:	07:54	11:00 - 13:00	43 min
	Salida:	16:43	16:00 - 18:00	
Lunes 16/7/2021	Entrada:	08:51	11:00 - 13:00	1 hora con 38 min
	Salida:	17:38	16:00 - 18:00	
Jueves 19/8/2018	Entrada:	07:53	11:00 - 13:00	1 hora con 21 min
	Salida:	17:21	16:00 - 18:00	

En atención a lo expuesto, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha establecido que durante el período comprendido del quince de diciembre de dos mil quince al veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho, existió una concomitancia de horarios de trabajo entre CEL y el Ministerio de Hacienda, pues mientras que la doctora Villalobos de Rodríguez debía atender sus funciones en la primera institución, de acuerdo a los reportes de marcación se encontraba en la segunda entidad, resultando materialmente imposible el desempeño de funciones simultáneas en lugares distintos. Tal como ha sido reiterado por este Tribunal en diversos pronunciamientos (Resolución final de fecha 12/9/2014, expediente referencia 93-A-12).

Asimismo, resulta válido indicar que el establecimiento de un horario para el cumplimiento de las funciones o labores, implica toda una planificación y organización por parte de las instituciones, que asegura que se brinde un servicio continuo, posible y de calidad que logre cubrir el horario de funcionamiento de las mismas; de forma tal, que el cumplimiento del número de horas en un horario material distinto al establecido, entorpece la normal actividad de la institución, pues cambia el diseño fuera de las vías autorizadas formalmente –como los cambios de horarios oficiales– lleva a la falta de personal que brinde el servicio en momentos determinados, o que se traslade recurso humano de un área a otra que implique de igual manera una desatención por reubicación de recursos.



En su escrito de fs. 209 al 211, la licenciada [REDACTED] indicó como argumento de defensa que las jornadas de trabajo completas reflejadas en las marcaciones que la doctora Villalobos de Rodríguez realizó en el Ministerio de Hacienda no son sinónimo de obligatoriedad de las horas ahí evidenciadas, y que debe verificarse las horas concretas de trabajo en ambas instituciones realizadas por su mandante; sin embargo, dicha aseveración no ha sido sustentado con algún medio probatorio—, que permita sustentar dicha afirmación.

Ahora bien, a criterio de este Tribunal si la referida doctora se retiraba y reingresaba al citado Ministerio, dicha circunstancia debió quedar reflejada en las marcaciones biométricas, a fin de verificar las horas efectivas en las que la investigada cumplía su jornada laboral preceptiva; pero como ya se mencionó en párrafos anteriores, los registros diarios de marcaciones demuestran que la doctora Villalobos de Rodríguez permanecía en el Ministerio de Hacienda en horas en las cuales estaba obligada a cumplir una jornada laboral en CEL. De forma específica en el período del quince de diciembre de dos mil quince al dieciséis de julio de dos mil diecisiete, existió coincidencia en la jornada laboral en el Ministerio de Hacienda y la hora de entrada en CEL, ello sin considerar el tiempo que le demoraba desplazarse de una institución a la otra, situación que persistió en el período del diecisiete de julio de dos mil diecisiete al seis de agosto de dos mil dieciocho, donde además la hora de salida del Ministerio de Hacienda se encontraba comprendida en el horario que debía cumplir en CEL, este último lapso, debido al cambio de horario de trabajo de los empleados de Hacienda, de conformidad con los acuerdos ministeriales N.º 681 de fecha dos de junio de dos mil diecisiete y N.º 1025, de fecha veinticuatro de julio de dos mil dieciocho.

De manera que la conducta antiética probada en este procedimiento no se desvirtúa con los argumentos relacionados.

En definitiva, habiéndose acreditado en este procedimiento la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra d) de la LEG por parte de la doctora Elena del Carmen Villalobos de Rodríguez, deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

#### **V. Sanción aplicable.**

El Artículo 42 de la LEG prescribe: *“Una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta Ley, el Tribunal sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que diere lugar, impondrá la multa respectiva, cuya cuantía no será inferior a un salario mínimo mensual hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.*

*El Tribunal deberá imponer una sanción por cada infracción comprobada”.*

Según Decreto Ejecutivo N.º 104 de fecha uno de julio de dos mil trece, y publicado en el Diario Oficial N.º 119, Tomo 400, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que inició y se desarrolló la conducta constitutiva de transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra d) de la LEG, de parte de la doctora Elena del Carmen Villalobos de Rodríguez, es decir en el año dos mil quince y dos mil dieciséis, equivalía a doscientos cincuenta y un dólares con setenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$251.70).

De acuerdo con el Decreto Ejecutivo N. 2 de fecha dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, y publicado en el Diario Oficial N. 236, Tomo 413, de fecha diecinueve de diciembre de ese mismo año, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en el que la doctora Villalobos de Rodríguez continuó cometiendo la infracción ética antes indicada, en el año dos mil diecisiete, equivalía a trescientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$300.00).

Finalmente, según el Decreto Ejecutivo N.º 5 de fecha veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, y publicado en el Diario Oficial N.º 240, Tomo 417, de fecha veintidós del referido mes y año, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que la doctora Villalobos de Rodríguez siguió infringiendo la LEG, en el año dos mil dieciocho, equivalía a trescientos cuatro dólares con diecisiete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$304.17).

De conformidad con el artículo 44 de la LEG, para fijar el monto de la multa el Tribunal considerará uno o más de los siguientes aspectos: *i) la gravedad y circunstancias del hecho cometido; ii) el beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente, parientes o socio, como consecuencia del acto u omisión constitutivos de infracción; iii) el daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados; y iv) la capacidad de pago, y la renta potencial del sancionado al momento de la infracción.* Estos son, pues, los criterios de dosimetría que deben valorarse para que la sanción impuesta sea proporcional.

En este caso, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se le impondrá a la doctora Elena del Carmen Villalobos de Rodríguez, son los siguientes:

*i) El beneficio obtenido por el infractor, como consecuencia del acto constitutivo de infracción.*

El *beneficio* es lo que la investigada ha percibido como producto de la infracción administrativa.

Como servidora pública la doctora Villalobos de Rodríguez debía estar comprometido con el interés social que persigue la gestión pública y no actuar con un interés particular –percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado–, en detrimento del interés general.

En ese sentido, el beneficio logrado por dicha señora fue la obtención de dos remuneraciones que entre los años dos mil quince y dos mil dieciocho percibió a partir de sus contrataciones por el Ministerio de Hacienda y CEL, cuando parte de las labores inherentes a dichos empleos debían realizarse en horarios coincidentes, durante el período relacionado en esta resolución.

*ii) 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 Hacienda y CEL–, pues se erogaron fondos de esas instituciones para sufragar remuneraciones que no fueron devengadas en su totalidad, porque era materialmente imposible realizar las funciones inherentes a ambos trabajos en horarios coincidentes, durante el período relacionado en esta resolución.

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 del referido Ministerio y CEL para cubrir el pago de remuneraciones por tiempo en el cual la investigada no prestó servicios a esas entidades.

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

Como se ha indicado, en el año dos mil dieciocho la doctora Villalobos de Rodríguez percibió dos remuneraciones, por parte del Ministerio de Hacienda una mensual de mil trescientos treinta y nueve dólares de los EE.UU. (US\$1,339.00); y otra por parte de CEL, de tres mil trescientos cuarenta dólares de los EE.UU. (US\$3,340.00) [fs. 6, 163 y 191]. Todo ello en perjuicio del erario público, de la eficiencia del gasto estatal y, sobre todo, del buen servicio público.

En consecuencia, en atención a la gravedad de la conducta de la doctora Villalobos de Rodríguez, al beneficio que obtuvo a partir de la misma, al daño ocasionado a la Administración Pública y a la renta potencial de dicha investigada, es pertinente imponerle a la doctora Elena del Carmen Villalobos de Rodríguez una multa en atención a cada año en el cual transgredió la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra d) de la LEG, por cada una de esas vulneraciones, dos salarios mínimos para el año dos mil quince, cuatro salarios mínimos para el año dos mil dieciséis, cuatro salarios mínimos para el año dos mil diecisiete y tres salarios mínimos para el año dos mil dieciocho, lo cual hace un total de trece salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio por cada conculcación, equivalentes a *seis* de doscientos cincuenta y un dólares con setenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$251.70); *cuatro* de trescientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$300.00); y, tres de trescientos cuatro dólares con diecisiete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$304.17), respectivamente, cuya suma total asciende a tres mil seiscientos veintidós dólares con setenta y un centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$3,622.71), cuantía que resulta proporcional a la transgresión cometida según los parámetros antes desarrollados.

**VI. Al Ministro de Hacienda y a la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa**

Este Tribunal como ente contralor de la ética dentro del desempeño de la función pública del Estado, habilitado por el artículo 1 y 10 de la LEG para prevenir y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos que contrarían la misma; debe velar porque las instituciones y servidores públicos actúen con apego a las normas que regulan sus respectivas competencias y funciones en consonancia con los preceptos éticos exigibles, a fin de prevenir la ocurrencia de la corrupción.

Para tales efectos, requiere de la participación y colaboración activa de todos los sectores de la sociedad, y más aún de otras entidades estatales y sus respectivos servidores públicos.

Así, la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su art. III. 5 número 1 requiere la instalación de **“Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas”**. El mandato que imponen las convenciones referidas se encuentra dirigido al correcto funcionamiento de las instituciones públicas, basado en los principios de eficiencia y transparencia que deben caracterizar cualquier servicio público de que se trate, lo cual se traduce en un servicio de calidad.

Por tanto, es necesario establecer que la “práctica sistemática” de una conducta contraria a la ética pública, debe atenderse con inmediatez, pues esto repercute en el servicio público que se brinda –para el cual fue creada la institución–. En adición a ello, el bien público vinculado, exige adoptar mecanismos que prevengan las prácticas que no favorezcan los mismos.

En ese sentido, es conveniente comunicar esta decisión al Ministro de Hacienda y a la Junta Directiva de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, para que por medio de la unidad correspondiente verifiquen los mecanismos de control de la asistencia del personal que compone la institución y se establezcan las medidas necesarias para erradicar conductas como la que hoy se sanciona.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución; III. 5 y VI. 1 letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 1, 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4 letras a), b), h) e i), 6 letra d), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental; 99 y 102 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

*a) Sanciónase* a la doctora Elena del Carmen Villalobos de Rodríguez, Jefa de Clínica del Ministerio de Hacienda y Jefa de Área de Salud de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), con una multa de tres mil seiscientos veintidós dólares con setenta y un centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$3,622.71), equivalentes a trece salarios mínimos urbanos para el sector comercio, por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra d) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón del desempeño de dos cargos que debían realizarse en un horario coincidente, durante el período comprendido del quince de junio de dos mil quince al veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho, por las razones expresadas en el apartado IV de esta resolución.

*b) Se hace saber* a la investigada que, de conformidad a los artículos 39 de la Ley de Ética Gubernamental, 101 del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental, 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.

*c) Comuníquese* esta decisión al Ministro de Hacienda, a la Junta Directiva de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa y al Organismo de Dirección de la Corte de Cuentas de la República para los efectos legales pertinentes.

*Notifíquese.*

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

Co7