

36-A-19 ACUM 47-D-19

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las catorce horas del día diecisiete de enero de dos mil veintidós.

Mediante resolución de fecha cinco de enero de dos mil veintidós (f. 910) se admitió la excusa planteada por el licenciado Moris Edgardo Landaverde Hernández, Miembro Propietario del Pleno de este Tribunal.

Asimismo, el día doce de diciembre del año en curso se recibió escrito del Defensor Público del investigado Francisco Alfredo Zepeda Rodas mediante el cual contesta el traslado realizado y refiere argumentos de defensa.

Por su parte, la investigada Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez no contestó el traslado conferido no obstante haber sido legalmente notificada.

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

El presente procedimiento administrativo sancionador se tramita contra los señores:

i) Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez, ex Subgerente Legal del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), a quienes se atribuye la posible transgresión a la prohibición ética de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo (...)”, regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto en el período comprendido entre el día doce de marzo de dos mil dieciséis al día veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, durante la jornada laboral habría utilizado el equipo informático de su despacho para ver vídeos en Youtube, descargar películas, entre otros; abandonaría su puesto de trabajo y en ocasiones no se presentaría a trabajar sin justificación.

Además, en su despacho recibiría a personas que le realizaban el servicio de pedicura y manicura; y sostendría reuniones con el abogado [redacted], quien –según los hechos denunciados– la asesoraba y realizaban trabajos de abogacía y notariado juntos, utilizando recursos de su oficina, como laptop, impresiones y fotocopias.

Adicionalmente, también se atribuye a la señora Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez, la probable infracción a la prohibición ética de “Retardar sin motivo legal la prestación de los servicios, trámites o procedimientos administrativos que le corresponden según sus funciones”, regulada en el artículo 6 letra i) de la LEG, por cuanto en el período antes mencionado habría retardado injustificadamente el cobro judicial de una deuda que su madre, señora [redacted], tenía con el INPEP, identificada con el número de préstamo [redacted] y matrícula número [redacted]; habiendo ordenado a sus subalternos el archivo u ocultamiento del expediente de cobro de recuperación judicial de esa deuda.

ii) Francisco Alfredo Zepeda Rodas, ex Jefe de la Unidad de Informática del INPEP, la posible transgresión a la prohibición ética de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo (...)”, regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, por cuanto en el período

comprendido del cuatro de junio de dos mil dieciséis al veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, durante la jornada laboral habría permanecido por horas en el despacho de la señora Escobar de Rodríguez, sin justificación laboral para ello, utilizando el equipo informático de ese despacho para ver vídeos en Youtube, descargar películas, entre otros.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de fecha diecinueve de agosto de dos mil veinte (fs. 5 al 10) se ordenó la investigación preliminar del caso y se comisionó a dos instructores del Tribunal para que realizaran dicha investigación. El veintitrés de septiembre de dos mil veinte, incorporaron el informe de la investigación preliminar del caso con la documentación adjunta (fs. 30 al 146).

2. Por resolución de fecha doce de marzo de dos mil veintiuno (fs. 147 al 151), se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra los señores Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez y Francisco Alfredo Zepeda Rodas, y se les concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

3. Por escrito de fecha veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, la investigada Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez ejerció su derecho de defensa personalmente (fs. 163 al 165).

4. Mediante resolución de fecha veinte de octubre de dos mil veintiuno (fs. 186 al 192), se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles, y se comisionó a dos instructores para la investigación de los hechos.

5. Por informe de fecha veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, los instructores delegados establecieron los hallazgos de la investigación efectuada, incorporaron prueba documental y ofrecieron prueba testimonial (fs. 206 al 855).

6. Por resolución de fecha seis de diciembre de dos mil veintiuno (fs. 856 y 857) se admitió la prueba testimonial ofrecida por los instructores delegados, se ordenó citar a dos testigos en el procedimiento y en la audiencia de prueba programada por este Tribunal se recibieron sus declaraciones (fs. 890 al 892).

7. Mediante resolución de fecha veinte de diciembre de dos mil veintiuno (fs. 894 al 896), se concedió a los investigados Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez y Francisco Alfredo Zepeda Rodas, el plazo de diez días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes sobre la prueba recabada; en ese contexto, se recibió escrito del Defensor Público del investigado Zepeda Rodas mediante el cual refiere argumentos de defensa (f. 922).

II. Fundamento jurídico.

Transgresión atribuida

La conducta atribuida a los señores Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez y Francisco Alfredo Zepeda Rodas se calificó como una posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

Dicha prohibición pretende evitar que los servidores públicos realicen actividades ajenas al quehacer institucional durante su jornada ordinaria de trabajo, salvo que exista una justificación legal para ello. La referida norma tiene por objeto que el servidor público respete su jornada

ordinaria, es decir, el tiempo efectivo establecido para que se dedique a las tareas usuales que corresponden a su puesto o cargo.

La regulación común de la jornada de trabajo en el sector público se encuentra en el artículo 84 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, el cual preceptúa que el despacho ordinario en todas las oficinas públicas, será de lunes a viernes, en una sola jornada de las ocho a las dieciséis horas. Al poseer esta disposición un carácter general resulta útil para definir la jornada ordinaria o período de audiencia en que los funcionarios y empleados están obligados a asistir a su despacho u oficina, ante la falta de un horario particular contemplado por las leyes y reglamentos que rigen ámbitos específicos.

Lo anterior tiene su fundamento en la naturaleza del trabajo prestado por el servidor público, el cual está determinado por las necesidades y conveniencias generales de los ciudadanos, delimitado por el ordenamiento jurídico y enmarcado en las competencias de los entes públicos; por lo cual, el interés que satisface en este caso el trabajo del servidor público es el interés general de la comunidad, que recibe los servicios públicos.

En ese sentido, en las entidades del Estado debe cumplirse una jornada ordinaria de trabajo, que permita a los usuarios obtener los servicios y realizar las gestiones de su interés dentro de un plazo razonable, y no establecido a conveniencia del interés particular del servidor público.

No cabe duda que la Administración Pública está destinada a operar en condiciones óptimas, con el propósito de brindar servicios de calidad, de conformidad con los recursos (materiales y personales) que se han dispuesto para ello y, ante la ausencia de estos, el cumplimiento de los fines institucionales no se realiza en el tiempo o circunstancias planificadas.

Esto no implica negar la posibilidad de que 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 en virtud de alguno de los supuestos legales que lo permite, pues de lo contrario podría generarse un perjuicio o detrimento del desempeño de la función pública y, en consecuencia, del servicio que se presta a la ciudadanía.

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

Y es que la actuación de los servidores públicos debe regirse por los principios éticos de supremacía del interés público, probidad, responsabilidad y lealtad, establecidos en el artículo 4 letras a), b), g) e i) de la LEG, lo cual supone que atiendan las funciones que les corresponden de forma personal, estrictamente en el tiempo, forma y lugar establecido por las normas

administrativas respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, pues es en razón de ello que reciben una remuneración proveniente de fondos públicos.

En tal sentido, se pretende evitar las deficiencias por parte de los servidores públicos en el desempeño de la importante función que realizan. De ahí, la necesidad de prohibir este tipo de conductas. En ese mismo sentido se pronunció este Tribunal en las resoluciones de las catorce horas del día doce de junio de dos mil veinte y de las diez horas con cuarenta y cinco minutos del día veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, en los procedimientos referencias 126-A-16 y 214-A-18, respectivamente.

Por otro lado, también se atribuye a la señora **Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez**, la probable infracción regulada en el artículo 6 letra i) de la LEG que prescribe: “Retardar sin motivo legal la prestación de los servicios, trámites o procedimientos administrativos que le corresponden según sus funciones”, refiriendo además que éste se configura “(...) cuando una persona sujeta a la aplicación de esta Ley difiriere, detiene, entorpece o dilata la prestación de los servicios, trámites y procedimientos administrativos no acatando lo regulado en la ley, en los parámetros ordinarios establecidos en la institución pública o, en su defecto, no lo haga en un plazo razonable”.

Así, la norma establece tres elementos que de manera conjunta configuran el retardo aludido, así tenemos: (1) El objeto sobre el que recae, estableciendo que éste debe ser necesariamente sobre servicios administrativos, que son prestaciones que se pretenden satisfacer por parte de la Administración Pública a los administrados; trámites administrativos, que comprenden cada uno de los estados, diligencias y resoluciones de un asunto hasta su terminación; y procedimientos administrativos, que están conformados por un conjunto de actos, diligencias y resoluciones que tienen por finalidad última el dictado de un acto administrativo. (2) La acción u omisión del sujeto, traducida en diferir, detener, entorpecer o dilatar, referidas, en suma, a aplazar u obstaculizar de forma alguna la función que corresponde ejercer. Y (3) que dicha acción u omisión esté fundada en la inobservancia de lo establecido en la ley, los parámetros ordinarios establecidos por la institución pública o traspase los límites de un plazo razonable.

Por lo que, el retardo sin motivo legal resulta antagónico a la diligencia por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, pues ellos están obligados a atender sus tareas y actividades en forma diligente y eficiente, conforme a las leyes y reglamentos aplicables.

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. Memorando de fecha veintiséis de agosto de dos mil veinte, suscrito por la Subgerente Legal del INPEP respecto al préstamo número _____, en el que indica que no hay retraso en el trámite de cobro judicial (fs. 44 y 45).

2. Memorando de fecha veintiséis de agosto de dos mil veinte, suscrito por la Jefe Interina del Departamento de Recursos Humanos del INPEP, respecto a la relación laboral de la señora Escobar de Rodríguez con esa institución y a que se encontraba exonerada de registrar marcación de su asistencia (fs. 46 al 48).

3. Copia certificada de acuerdo N.º 1/033/2012, de fecha dieciséis de noviembre de dos mil doce, suscrito por el Presidente del INPEP, en el que consta el nombramiento de la señora Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez como Subgerente Legal y un incremento salarial por dicho cargo, a partir del día uno de diciembre de ese mismo año (f. 49).

4. Copia certificada de acuerdo N.º 1/019/2011, de fecha dieciocho de febrero de dos mil once, suscrito por el Presidente del INPEP, en el que consta el nombramiento del señor Francisco Alfredo Zepeda Rodas como Jefe de la Unidad de Informática del INPEP, a partir del día dieciocho de febrero de ese mismo año (f. 53).

5. Refrendas de nombramiento de los señores Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez y Francisco Alfredo Zepeda Rodas como empleados del INPEP, correspondiente a los años dos mil dieciséis al dos mil diecinueve (fs. 230 al 237).

6. Copia certificada de perfil del cargo de Asesor Legal y Jefe de la Unidad de Informática del INPEP, según el Manual de Descripción de Puestos de Trabajo de dicha institución (fs. 50 y 51 y 54 al 58).

7. Documento denominado "Detalle de control de asistencia", remitido por la Jefa del Departamento de Recursos Humanos del INPEP, en el que se expresa que la señora Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez estaba exenta de marcación (f. 52).

8. Memorando referencia 41-2020 de fecha veintiocho de agosto de dos mil veinte, suscrito por el Jefe del Departamento de Soporte Técnico del INPEP, donde se indican las políticas de uso, términos y condiciones de los equipos informáticos de esa institución, los equipos informáticos institucionales asignados a la Subgerencia Legal durante el período investigado y las personas que administran y dan mantenimiento a dichos equipos (fs. 57 y 58).

9. Instructivo Especial de los Servicios y Recursos Informáticos del INPEP (fs. 60 al 80) y del Manual de Políticas Específicas de la Subgerencia de Informática (fs. 82 al 93).

10. Memorando de fecha siete de septiembre de dos mil veinte suscrito por la Jefa de la Sección Control de Prestamos del INPEP, respecto al estado del crédito _____, a nombre de la señora _____ (fs. 114 al 117).

11. Informe de fecha siete de septiembre de dos mil veinte, suscrito por el Subgerente de Informática del INPEP, donde constan los registros de acceso al Sistema de Pago de Pensiones y Sistema de Préstamos desde el usuario de la señora Escobar de Rodríguez (fs. 118 y 119).

12. Informe de fecha siete de septiembre de dos mil veinte, suscrito por el Jefe del Departamento de Soporte Técnico del INPEP, donde se indica sobre las actividades realizadas en el equipo informático asignado a la señora Escobar de Rodríguez (fs. 120 al 126).

13. Nota de fecha dos de septiembre de dos mil veinte, suscrita por la Jefa del Departamento de Recursos Humanos del INPEP, donde consta el personal subalterno de la señora Escobar de Rodríguez, comprendido durante el período del diecinueve de agosto de dos mil quince al veinte de marzo de dos mil diecinueve (f. 127).

14. Certificación del Documento Único de Identidad de la señora Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez, emitida por la Directora de Identidad Ciudadana del Registro Nacional de las Personas Naturales, donde consta que la madre de dicha investigada es la señora
(f. 156).

15. Constancia de permisos y licencias concedidas al señor Francisco Alfredo Zepeda Rodas suscrita por la Jefa del Departamento de Gestión de Talento Humano del INPEP (f. 242).

16. Copias certificadas por notario de planes operativos de la Subgerencia Legal del INPEP, entre los años dos mil dieciséis y dos mil diecinueve (fs. 248 al 314).

17. Copia certificada por notario de Memorando referencia SG/7756-316-2021 de fecha nueve de noviembre de dos mil veintiuno, suscrito por el Jefe del Departamento de Servicios Generales del INPEP, relativo a que no consta información sobre el ingreso de personas particulares en horas laborales a la oficina de la señora Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez (f. 317).

18. Copia certificada por notario de Memorando referencia 555-34-70-456-2021 de fecha ocho de noviembre de dos mil veintiuno, suscrito por el Encargado de Pagaduría Gastos Administrativos del INPEP, conteniendo detalle de pagos realizados a los señores Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez y Francisco Alfredo Zepeda Rodas (fs. 340 y 341).

19. Constancias expedidas por la Jefa del Departamento de Gestión de Talento Humano del INPEP acerca de las funciones ejercidas por los investigados (fs. 343 al 346).

20. Memorando referencia 3-26-81-260-2021 de fecha ocho de noviembre de dos mil veintiuno, suscrito por la Jefe de Sección de Recuperación Judicial y Administrativa del INPEP, referente a las etapas cronológicas del préstamo número _____ a nombre de la señora _____, las unidades que han intervenido en el otorgamiento del mismo y la normativa que lo regula (fs. 349 al 350).

21. Copia simple de las Políticas de Cobro para la Recuperación de Mora Crediticia y el Manual de Procedimientos de la Subgerencia Legal (fs. 362 al 377)

Copia certificada por Subgerente de Tecnología e Información de INPEP de planes operativos de la Subgerencia de informática de ese Instituto entre los años dos mil dieciséis y dos mil diecinueve (fs. 378 al 398).

22. Informe de fecha dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, suscrito por el Jefe del Departamento de Infraestructura Tecnológica y Soporte del INPEP, referente a los registros de navegación en internet con la laptop Dell Inspiron 13-7559 con IP 192.168.26.37, propiedad de la referida institución y cuya usuaria era la señora Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez,

Subgerente Legal de esa institución, durante el período comprendido entre los días doce de marzo de dos mil dieciséis y veintinueve de marzo de dos mil diecinueve (fs. 602 y 603).

23. Informe detallado de navegación en internet de la usuaria Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez, con la laptop relacionada, durante el período comprendido entre los días treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis y veintiuno de abril de dos mil diecisiete (fs. 605 al 623).

24. Hoja simple de solicitud de acceso a internet y/o de correo electrónico dirigida a la Subgerencia de Informática del INPEP, para la usuaria Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez, Subgerente Legal de esa institución (f. 754).

25. Certificación de partida de nacimiento expedida por la Jefa del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de Mejicanos, departamento de San Salvador, correspondiente a la señora Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez (f. 773).

26. Copia certificada por la Gerente del INPEP de documentación relacionada con la aprobación del crédito personal número _____ a nombre de la señora _____ (fs. 775 al 843).

27. Memorándum referencia RRHH 77-66-607-2021 de fecha veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, suscrito por la Jefa del Departamento de Gestión de Talento Humano del INPEP, mediante el cual indica, respecto a los señores Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez y Francisco Alfredo Zepeda Rodas, ex Subgerente Legal y ex Subgerente de Informática de ese Instituto, respectivamente, que en los archivos de ese Departamento no constan registros de modificaciones en el horario laboral ni que se les exigiera salir posteriormente al horario asignado (f. 850).

Prueba testimonial:

Declaraciones de los señores _____ e _____, recibidas en la audiencia de prueba realizada por este Tribunal el día quince de diciembre de dos mil veintiuno (fs. 890 al 892) quienes, en síntesis, manifestaron que:

El señor _____:

Refirió que desde el año dos mil nueve es empleado del INPEP, durante los años dos mil dieciséis a dos mil diecinueve se desempeñó como colaborador en la Sugerencia legal del INPEP, su jefe era la señora Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez.

Agregó que la Subgerencia tenía asignada una computadora laptop la cual era para uso estrictamente de la oficina pero la señora Escobar de Rodríguez la ocupaba para poner música a alto volumen, pues se encerraba en su oficina sola o con el Sub Gerente de Informática, Francisco Zepeda, en horario laboral dos a tres veces al día; afirmó que habían lapsos en que no se podía entrar a la oficina porque estaba con el señor Zepeda; en ocasiones cuando llegaban a las ocho de la mañana ya se escuchaba la música a fuerte volumen y llegaba el señor Zepeda a encerrarse con ella; y, a veces, tenían que consultar a las altas gerencia debido a la indisponibilidad de la señora Escobar de atender.

Añadió que ella tenía acceso a internet libre y en algunas ocasiones cuando entraba al despacho de ella, veía que estaba viendo películas y solo cerraba la laptop; y que la Sub Gerencia Legal no tenía ninguna relación operativa con la Subgerencia de Informática.

También, dijo que notaba que la señora Escobar en ocasiones se iba horas antes del mediodía y regresaba hasta después, aproximadamente se iba a las once horas con treinta minutos y regresaba a las quince horas, esto lo hacía unas dos veces por semana; y, a veces, llegaban personas a venderle joyas, se encerraba a verlas, y no se le podía preguntar nada en esos momentos, luego llegaban a cobrarle de tres a cinco veces por semana; refirió que se iba y no le decía nada a los colaboradores, decía que a reuniones iba pero cuando la iban a buscar a donde supuestamente estaba reunida por alguna firma, no la encontraban; sostuvo que llegaba un abogado a ver que inmuebles estaban en pública subasta, ella le decía cuales estaban a buen precio y habitables y al día de la subasta él llegaba a comprarlos, desconoce si le daba comisión a la señora.

Finalmente, mencionó que el señor Zepeda pasaba unas tres horas diarias, casi todos los días en el despacho de la señora Rodríguez y después de las cuatro de la tarde ahí se quedaba, por ende, el trabajo de informática se retrasaba.

Manifestó que desde el año dos mil trece trabaja en el INPEP, en el área de recuperación judicial de los créditos en mora, su jefa era la señora Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez; añadió que por los casos que se conocen en el INPEP recibían diversas notificaciones, de procesos civiles mercantiles y contencioso administrativos, pero le llamaba la atención que a veces llegaban notificaciones para la señora Rodríguez de procesos laborales.

Refirió que la oficina de la investigada estaba a dos metros y medio de su escritorio y observaba que esta persona solía estar reunida con el señor Francisco Zepeda, Sub Gerente de Informática; en una ocasión entró a la oficina de ella cuando estaban los dos y vio que estaban con un proyector como preparando casos, pero ellos casi todos los días pasaban juntos en la semana, dos veces a la semana; siempre se oía música a alto volumen, cada vez que el señor Zepeda llegaba, observaba que escuchaban música desde una laptop que estaba en el despacho de ella y el trabajo se retrasaba porque ella pasaba en reunión con este señor Zepeda.

De los casos que estaban en recuperación, ella asignaba los casos, en una ocasión le llamó la atención del por qué había asignado el crédito personal de la madre de ella para recuperación. El cobro de ese crédito pasó a la parte administrativa y se hicieron gestiones de cobro y actualmente está en plan de pago.

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

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

1) Del vínculo laboral entre los señores Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez y Francisco Alfredo Zepeda Rodas con el INPEP, el horario de trabajo que debían cumplir y el mecanismo de control del cumplimiento de su jornada laboral, en el período investigado:

La señora Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez desde el día uno de diciembre de dos mil doce se ejerció el cargo de Subgerente Legal en el INPEP, sus funciones principales eran: brindar asesoría legal a la Presidencia, Gerencia y demás áreas del instituto; y representar los derechos del INPEP, judicial, extrajudicial y administrativamente, como actora o demandada, entre otras. Y, el señor Francisco Alfredo Zepeda Rodas, ejerció el cargo de Jefe de la Unidad de Informática del INPEP, con cargo nominal de Subgerente de Informática; sus funciones eran: coordinar, dirigir y supervisar el desarrollo de los sistemas y el buen funcionamiento de los equipos, garantizando la continuidad de la operatividad institucional, entre otras. (fs. 49, 50 y 51, 53, 54 al 58 y 230 al 237, 343 al 346).

La señora Escobar de Rodríguez, en el período investigado, estaba exonerada de marcación como mecanismo de control de la jornada laboral de los empleados, situación que era supervisada por la Gerencia del INPEP (fs. 46 al 48).

Los aludidos ex servidores públicos debían cumplir con un horario laboral ordinario comprendido entre las ocho a las dieciséis horas; sin embargo, ambos estaban exonerados de registrar su asistencia diaria por medio reloj biométrico (fs. 46 al 48).

2) De la realización de actividades privadas por parte de los investigados:

En el período investigado, la señora Escobar de Rodríguez tuvo asignados los siguientes equipos: computadora portátil modelo Dell/Inspiron 13-7359, serie 1GNY682, número de inventario 0702-16-64-531CP, IP asignado 192.168.26.37, en la cual era posible acceder a la red social Youtube o a cualquier otra página en internet para descargar o ver películas o videos en

que le realizaban el servicio de pedicura y manicura; y de sostener reuniones con el abogado [redacted], quien –según los hechos denunciados– la asesoraba y realizaban trabajos de abogacía y notariado juntos, cabe destacar que si bien el testigo [redacted] refirió que dicha investigada, dos veces por semana, se retiraba antes del mediodía, y regresaba a las quince horas, en razón que la señora Escobar de Rodríguez estaba exenta de marcación, debido a su cargo de Subgerente Legal del INPEP, según consta en Memorando de fecha veintiséis de agosto de dos mil veinte, suscrito por la Jefe Interina del Departamento de Recursos Humanos del INPEP (fs. 46 al 48); y en documento denominado “Detalle de control de asistencia”, remitido por la Jefa del Departamento de Recursos Humanos del INPEP (f. 52), no se cuenta con registros que permitan constatar esa afirmación.

Por otra parte, si bien el referido testigo declaró que a la señora Escobar de Rodríguez la visitaba un abogado para verificar qué inmuebles estaban en pública subasta, en razón que la señora, tampoco es posible verificar esa aseveración en tanto no existen registros sobre el ingreso de personas particulares en horas laborales a la oficina de la referida señora, según consta en copia certificada por notario de Memorando referencia SG/7756-316-2021 de fecha nueve de noviembre de dos mil veintiuno, suscrito por el Jefe del Departamento de Servicios Generales del INPEP (f. 317).

El artículo 93 letra c) del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental (RLEG) establece el sobreseimiento como forma de terminación anticipada del procedimiento *cuando concluido el período probatorio o su ampliación no conste ningún elemento que acredite la comisión de la infracción o la responsabilidad del investigado en el hecho que se le atribuye.*

En este caso, los Instructores delegados por este Tribunal efectuaron su labor investigativa en los términos en los que fueron comisionados, pero no obtuvieron medios de prueba que acreditaran los hechos mencionados en este apartado, por lo que, corresponderá sobreseer el procedimiento en cuanto a los mismos.

3) *Del retardo injustificado que la señora Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez habría efectuado al trámite de cobro judicial de una deuda que su madre, señora*

[redacted]; *tenía con el INPEP, con número de préstamo [redacted] y matrícula [redacted].*

Con la documentación incorporada al procedimiento, se ha establecido que la señora [redacted] es madre de la investigada, según consta en la certificación de partida de nacimiento expedida por la Jefa del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de Mejicanos, departamento de San Salvador y certificación de su Documento Único de Identidad (fs. 156 y 773).

Asimismo, que la señora [redacted] es usuaria del INPEP con el crédito número [redacted], el cual se encuentra en mora por un monto de ciento veintiséis dólares con treinta y seis centavos de los Estados Unidos de América (US\$126.36) desde el día veinte de agosto de dos mil trece.

Ahora bien, dada la situación de impago del crédito, el INPEP realizó gestiones de cobro administrativo –envío de cartas de cobro– a la deudora y al codeudor del crédito, con resultados infructuosos.

En ese sentido, el día veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis el caso fue trasladado a la Subgerencia Legal para el respectivo cobro judicial, unidad que estaba a cargo de la investigada (fs. 114 y 115, 116 y 117, 349 al 350 y (fs. 775 al 843).

Al respecto, el señor [redacted] refirió en audiencia probatoria que la señora Escobar de Rodríguez le dijo que el préstamo en referencia no se asignaría para iniciar procedimiento judicial de cobro, por lo que este devolvió el expediente al colaborador jurídico de la Gerencia Legal, señor [redacted].

Así, al hacer una valoración integral de la prueba recabada, se advierte que si bien el testigo declara que la investigada le indicó que el préstamo referencia [redacted] no se asignaría para iniciar el procedimiento judicial de cobro, la Subgerente Legal Interina del INPEP en su informe de f. fs. 44 y 45 indica que no existe retraso del trámite de cobro por parte de dicha Subgerente; por consiguiente, a partir de ello no es posible establecer que la señora Escobar de Rodríguez de forma deliberada detuviera el trámite de cobro judicial del mismo.

Al respecto, cabe observar el criterio establecido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ, en la sentencia de las once horas y cuarenta y nueve minutos del día once de noviembre de dos mil diecinueve, pronunciada en el proceso referencia 272-2015: “(...) *para tener por demostrada, fuera de toda duda razonable, la culpabilidad (...) era ineludible que la versión de la testigo, se confirmara con otros elementos de prueba, al grado de sostener con certeza la construcción de la responsabilidad del actor*”. “(...) *Sin estos elementos de prueba concomitantes, el testimonio aislado (...) no podría fundar por sí solo, una convicción de culpabilidad (...)*”.

Atendiendo al mencionado criterio, se estima que si bien el testigo refirió sobre una posible falta de asignación del crédito [redacted] para iniciar el cobro judicial, esta afirmación, por sí sola, no permitiría establecer que la investigada retardó sin motivo legal aparente el trámite administrativo de cobro judicial, pues de la investigación realizada no se obtuvieron elementos probatorios diferentes a los señalados que prueben con certeza positiva dicha circunstancia, no obstante las diligencias investigativas desplegadas.

De manera que, pese a las indagaciones efectuadas, se carece de elementos probatorios que permitan comprobar la supuesta transgresión ética cometida por la señora Escobar de Rodríguez, relativa a retardar sin motivo legal la prestación de los servicios, trámites o procedimientos administrativos que le corresponden según sus funciones, regulada en el artículo 6 letra i) de la LEG conforme a la conducta relacionada.

Por las consideraciones efectuadas, 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° Código Procesal Civil y Mercantil), y (resolución pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia el día 15/XI/2016, en el proceso referencia 20-2011).

Asimismo, es preciso indicar que el principio *in dubio pro administrado*, es una regla o criterio interpretativo destinado a favorecer al investigado 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 tenga 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.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que “*el principio de in dubio pro administrado constituye una regla procesal aplicable únicamente en caso de que la prueba producida en el debate, genere duda en la convicción del juzgador, dicha regla se relaciona con la comprobación de la existencia de la infracción administrativa y la participación del investigado, correspondiéndole su apreciación crítica a la libre convicción del Tribunal al momento de valorar la prueba. Se crea la duda cuando existen determinados elementos probatorios que señalan la culpabilidad, y a éstos no se les da la credibilidad necesaria para derivar con certeza lo que se pretende probar, sea porque existen otras pruebas que lo descartan o porque aquella prueba en sí mismo no le merece confianza*” (Sentencia ref. 308- 2011 del día 22/X/2014).

En conclusión, en el caso particular, según se ha detallado en este apartado, con la valoración de la prueba documental y testimonial recabada en este procedimiento no existe un verdadero convencimiento que la investigada haya transgredido el artículo 6 letra i) de la LEG.

V. Sanción aplicable.

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

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

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

Para determinar la sanción a imponer a los investigados es necesario tener en cuenta que ambos incurrieron en las conductas constitutivas de transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, en diversas fechas distribuidas durante el período de los años dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, 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 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 Corte Suprema de Justicia, en fecha 5-VII-2017, en el proceso referencia 338-2010].

En ese sentido, se estima que la transgresión continuada al artículo 6 letra e) de la LEG por parte de los investigados, establecida en este procedimiento, goza de unidad típica de la acción infractora, pues se advierte un único acto de voluntad por parte de ambos, que cumplió con los elementos constitutivos de la descripción típica de la prohibición regulada en el citado artículo, es decir, un solo acto de voluntad encaminado a la realización de actividades privadas, ajenas a las institucionales, durante la jornada ordinaria de trabajo, no obstante esa acción se manifestó en diversas fechas distribuidas en un tiempo prolongado, es decir, durante el período del treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis al veintiuno de abril de dos mil diecisiete.

Al haber acaecido los últimos hechos constitutivos de infracción ética en el año dos mil diecisiete, se estima oportuno fijar la multa a imponer a los investigados con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en ese año.

Ahora bien, conforme al Decreto Ejecutivo N.º 2 de fecha dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, y publicado en el Diario Oficial N.º 236, Tomo 413, de fecha diecinueve del referido mes y año, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en el año dos mil diecisiete, equivalía a trescientos dólares de los EE.UU. (US\$300.00).

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 les impondrá a los señores Yanira Escobar de Rodríguez y Francisco Alfredo Zepeda Rodas, son los siguientes:

i) La gravedad y circunstancias del hecho cometido.

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

Ahora bien, en concordancia con ello, la LEG contiene como parte de sus principios, los de supremacía del interés público y responsabilidad –artículo 4 letras a) y g)–, el cual orienta a todos los destinatarios de la norma a *anteponer siempre el interés público sobre el interés privado* y a *cumplir con diligencia las obligaciones del cargo o empleo público*.

En el caso de mérito, la gravedad de la conducta antiética cometida por los investigados deviene de su comportamiento al desatender las funciones y responsabilidades derivadas del desempeño de sus cargos de Subgerente Legal y Jefe de la Unidad de Informática, ambos del INPEP, durante los años dos mil dieciséis a dos mil diecinueve, para la realización de actividades privadas, anteponiendo su interés personal sobre su deber de destinar el tiempo de trabajo por el cual fueron contratados. En ese sentido, se produjo un menoscabo en la normal prestación de los servicios que les correspondía brindar en el INPEP, durante el período del treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis al veintiuno de abril de dos mil diecisiete.

Debiendo tomar en consideración que el INPEP, es una institución prestataria de servicios en el manejo e inversión de sus recursos económicos destinados al pago de prestaciones, para la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte, de los empleados públicos amparados bajo ese sistema, según lo establece el artículo 1 de la Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos.

Dada la relevancia de los cargos que ostentaban los investigados, la conducta realizada tiene una repercusión, pues la desatención injustificada de labores altera el normal funcionamiento de la institución y, en el caso particular, del servicio que se brinda en el INPEP.

En ese sentido, la gravedad de la conducta antiética se determina a partir de la afectación generada en el servicio brindado por la institución pública, consecuencia de la desatención de las funciones que les correspondían ejercer a los investigados como Subgerente Legal y Jefe de la Unidad de Informática del INPEP.

ii) El beneficio o ganancia obtenida por el infractor, como consecuencia del acto constitutivo de infracción.

En el caso particular, el beneficio logrado por los investigados fue la posibilidad de realizar actividades privadas durante la jornada laboral que debían cumplir como Subgerente Legal y Jefe

de la Unidad de Informática del INPEP y el percibimiento de su salario completo durante los días señalados como si se hubieran laborado en su totalidad.

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

Los señores Yanira Escobar de Rodríguez y Francisco Alfredo Zepeda Rodas devengaban durante el período indagado, un salario mensual de mil setecientos setenta y uno con cincuenta y tres centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US \$1771.53) [fs. 340 y 341].

En consecuencia, en atención a la gravedad de la transgresión cometida, el beneficio obtenido por los infractores y a la renta potencial de los señores Yanira Escobar de Rodríguez y Francisco Alfredo Zepeda Rodas, es pertinente imponerle a cada uno, una multa de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, correspondientes al año dos mil diecisiete, que equivalen a un total de multa de seiscientos dólares de los EE.UU. (US\$600.00), por la transgresión comprobada, durante el período del treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis al veintiuno de abril de dos mil diecisiete, a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG; cuantía que resulta proporcional a las transgresiones cometidas 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 letra c) y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4 letras a), b), f), g) e i), 6 letra e), 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) Sobreséese el presente procedimiento iniciado mediante aviso contra la señora Yanira Escobar de Rodríguez, Ex Subgerente Legal del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), por los hechos mencionados en la parte final del apartado 2 del considerando IV de esta resolución.

b) Absuélvase a la señora Yanira Escobar de Rodríguez, Ex Subgerente Legal del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), por los hechos mencionados en el apartado 3 del considerando IV de esta resolución.

c) Sanciónase a los señores Yanira Guadalupe Escobar de Rodríguez, Ex Subgerente Legal; y Francisco Alfredo Zepeda Rodas, Ex Subgerente de Informática, ambos del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), con una multa, cada uno, de seiscientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$600.00), por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que durante el período comprendido entre los días treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis y veintiuno de abril de dos mil diecisiete, durante la jornada laboral que les correspondía cumplir en la aludida entidad, permanecieron por horas en el despacho institucional de la primera, navegando en sitios web de su interés particular, para ver películas, oír música, entre otras actividades, según consta en el apartado 2 del considerando IV de esta resolución.

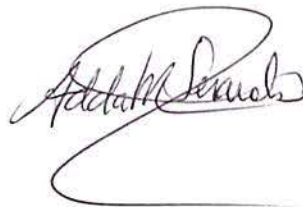
d) Se hace saber a los sancionados que, de conformidad a los artículos 39 de la LEG, 101 del RLEG, 104, 132 y 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos, para la presente resolución

se encuentra habilitada la interposición del Recurso de Reconsideración, el cual es optativo para el agotamiento de la vía administrativa; y de disponer su utilización, deberá presentarse dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación respectiva.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN



Co9