

7-O-14

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las quince horas y diez minutos del siete de junio de dos mil dieciséis.

El presente procedimiento inició de oficio contra las señoras Zoila Corina Palma Noguera y Wendy Katira Palma Cerna, la primera Jefa de la Secretaría de Planificación, Cooperación y Relaciones Internacionales y la segunda Encargada de Comunicaciones en la Regional Policial Occidental, ambas servidoras públicas de la Policía Nacional Civil.

CONSIDERANDOS:

I. Relación de los hechos.

1. Por resolución de las ocho horas y cinco minutos del veintiocho de octubre de dos mil catorce, se ordenó la investigación preliminar del caso por la posible transgresión al deber ético de *“Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”*, regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG), por parte de las señoras Zoila Corina Palma Noguera y Wendy Katira Palma Cerna, ambas servidoras públicas de la Policía Nacional Civil.

El Tribunal se basó en la información publicada el tres de septiembre de dos mil catorce, en el periódico “El Diario de Hoy”, en la cual se advertía de un accidente ocurrido el domingo treinta y uno de agosto de ese mismo año cuando la señora Wendy Palma, acompañada de su madre, Zoila Corina Palma Noguera, conducía el pick up placas P 74578, propiedad de la Policía Nacional Civil y asignado a esta última.

En ese sentido, se requirió informe al Director General de la Policía Nacional Civil (f. 2).

2. El Director General de la Policía Nacional Civil (PNC), contestó el informe solicitado, mediante el oficio referencia PNC/DG/No. 150-2837-14 recibido el diecinueve de diciembre de dos mil catorce (fs. 4 al 33).

Dicho requerimiento fue reiterado en la resolución de las ocho horas del cinco de febrero de dos mil quince, en vista que la información remitida estaba incompleta (f. 34).

El funcionario público contestó el requerimiento formulado por medio de oficio PNC/DG/No. 150-0562-15, recibido el cinco de marzo de dos mil quince (fs. 36 al 38).

3. Por resolución de las catorce horas con veinte minutos del dieciséis de abril de dos mil quince, se decretó la apertura del procedimiento sancionador contra las señoras Zoila Corina Palma Noguera y Wendy Katira Palma Cerna, la primera Jefa de la Secretaría de Planificación, Cooperación y Relaciones Internacionales, y la segunda Encargada de Comunicaciones en la Regional Policial Occidental, ambas servidoras públicas de la PNC, a quienes se atribuyó la transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG; y se les concedió el plazo de cinco días hábiles para que hicieran uso de su derecho de defensa (f. 39).

4. Con los escritos presentados el dos de junio de dos mil quince, las señoras Zoila Corina Palma Noguera y Wendy Katira Palma Cerna, ejercieron respectivamente su derecho de defensa.

5. En la resolución de las nueve horas y veinticinco minutos del dieciséis de julio de dos mil quince, se abrió a pruebas el procedimiento, se comisionó a la licenciada [redacted] como instructora, con el objeto que se constituyera al kilómetro ochenta y cuatro y medio de la Carretera que de Santa Ana conduce a Candelaria de la Frontera, con el objeto de entrevistar a personas que tuvieran conocimiento de los hechos investigados; y, se requirió documentación al Director General de la Policía Nacional Civil (f. 45).

6. Con el informe de instrucción fechado el ocho de septiembre de dos mil quince, la licenciada [redacted] presentó las diligencias de investigación desarrolladas y los hallazgos encontrados; asimismo, ofreció como prueba testimonial la declaración de la señora [redacted] (fs. 51 al 58).

7. Por medio de la documentación remitida el diez de septiembre de dos mil quince, el señor Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, Director General de la Policía Nacional Civil, cumplió parcialmente el requerimiento formulado (fs. 59 al 63).

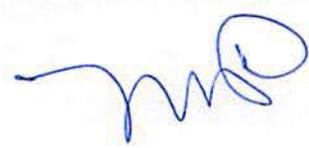
8. Por resolución de las ocho horas con cuarenta y cinco minutos del veintidós de diciembre de dos mil quince, se ordenó citar como testigo a la señora [redacted], para que asistiera a la audiencia de prueba señalada a partir de las nueve horas del veintiséis de enero de dos mil dieciséis, se comisionó al licenciado [redacted] para efectuar el interrogatorio directo a dicha testigo, y se requirió por segunda vez al Director General de la Policía Nacional Civil la documentación solicitada con anterioridad (f. 65).

9. Mediante los escritos presentados el veintiuno de enero del corriente año, las señoras Zoila Corina Palma Noguera y Wendy Katira Palma Cerna, nombraron como su defensor particular al licenciado [redacted] (fs. 71 y 72).

10. Por resolución de las catorce horas y diez minutos del veintidós de enero de dos mil dieciséis, se advirtió que la fecha para la práctica de la audiencia de prueba coincidía con otras diligencias, por lo que fue nuevamente programada a partir de las nueve horas del veintiocho de enero del presente año (f. 73).

11. El veintiocho de enero de dos mil dieciséis se desarrolló la audiencia probatoria, en la cual se le concedió intervención al abogado [redacted], en su calidad de apoderado general judicial de las señoras Zoila Corina Palma Noguera y Wendy Katira Palma Cerna, y se recibió la declaración de la señora [redacted]

El abogado [redacted] planteó como incidente el hecho que sus poderdantes –a su consideración–, han estado en total indefensión durante el presente procedimiento ya que no han tenido una defensa técnica; y que el plazo para recabar prueba ya había finalizado por



lo que el interrogatorio a la testigo debió realizarse en el término de prueba; y finalmente estableció que sus patrocinadas eran objeto de una doble persecución, debido a que ya habían sido investigadas por la Unidad de Control de la Policía como por la Unidad de Asuntos Internos y la Inspectoría de la Policía Nacional Civil.

Al respecto, el Pleno del Tribunal resolvió que desde que el procedimiento se abre, cualquier administrado tiene la oportunidad de defenderse por sí o por medio de un abogado; en cuanto a la producción de la prueba explicaron que su recepción o práctica se realiza una vez vencido el término para la propuesta, ya que difícilmente se pueden practicar o traslapar esos dos momentos, lo cual ya ha sido resuelto por la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, respecto al doble juzgamiento el Tribunal indicó, tener criterios prefijados, respetándose el objeto, causa y aspecto subjetivo, aclarando que para el caso concreto no hay coincidencia con el procedimiento disciplinario debido a que el Tribunal salvaguarda los efectos sociales que implica la vulneración de normas éticas diferente al derecho disciplinario que fue aplicado internamente por la corporación policial. Con dichos argumentos, el Pleno del Tribunal declaró sin lugar los incidentes planteados por el abogado

Por otro lado, en síntesis, la señora [redacted] manifestó que el domingo treinta y uno de agosto de dos mil catorce, aproximadamente a las diez y treinta de la mañana, cuando se trasladaba con su nieto [redacted] en la carretera de Santa Ana a la frontera, en el kilómetro ochenta y cuatro y medio, ocurrió un accidente en el cual fue atropellado su nieto por un "Pick up" color gris, de la Policía Nacional Civil, el cual era conducido por las señoras Wendy Palma y Corina Palma, quienes posteriormente los llevaron al Hospital San Juan de Dios de Santa Ana.

Señaló que en el Hospital fue informada que el vehículo que ocasionó el accidente era propiedad de la PNC y que las señoras Wendy y Corina Palma eran agentes de la corporación policial.

El abogado [redacted] al interrogar a la señora [redacted], solicitó que se consignara en acta que su testimonio es de referencia, porque ella no conocía a las investigadas y fue en el hospital que le informaron que ellas trabajaban para la corporación policial (fs. 88 al 95).

12. El Director General de la Policía Nacional Civil contestó el informe solicitado, mediante el oficio referencia PNC/DG/No. 150-0216-16 recibido el veintinueve de enero del corriente año, mediante el cual remite la documentación requerida (fs. 96 al 169).

13. Por resolución de las doce horas con diez minutos del once de mayo del presente año, se concedió a las señoras Wendy Katira Palma Cerna y Zoila Corina Palma Noguera por medio de su apoderado general judicial, [redacted], el plazo de tres días hábiles para que presentara sus alegatos (f. 170).

14. Con los escritos presentados el veinticuatro de mayo del corriente año, por las señoras Wendy Katira Palma Cerna y Zoila Corina Palma Noguera, respectivamente, contestaron el traslado conferido y manifestaron, en síntesis, que en el presente procedimiento se les violentó el derecho de defensa técnica al no garantizarles la asistencia de un defensor, lo que califican como una nulidad insubsanable, que además el Tribunal violentó los principios de inmediación de la prueba y de contradicción, al haber realizado diligencias de recolección de prueba por parte de un instructor y sin la presencia de las investigadas, no obstante habían solicitado se les notificara para estar presentes; asimismo, establecen que ya han sido investigadas por los mismos hechos por la Fiscalía General de la República por lo que consideran existe doble persecución.

La señora Palma Noguera señaló que en el presente procedimiento no se logró establecer que fuera responsable del accidente de tránsito del treinta y uno de agosto de dos mil catorce, que haya prestado o cedido el vehículo P-74578, y que tuviera restricción para utilizarlo los fines de semana.

Por su parte, la señora Palma Cerna indicó que en el presente procedimiento no se ha probado que esté facultada o tenga restricciones para conducir vehículos institucionales, y tampoco se ha establecido que efectivamente ella conducía el vehículo en referencia al momento del accidente (fs. 172 y 173).

II. Hechos probados.

Con la prueba que consta en el expediente se ha acreditado con total certeza que:

1) La señora Zoila Carolina Palma Noguera, ingresó a laborar a la Policía Nacional Civil a partir del uno de marzo de mil novecientos noventa y tres y actualmente desempeña el cargo de Jefa de la Secretaría de Planificación, Cooperación y Relaciones Internacionales, dependencia de la Dirección General de dicha corporación policial (fs. 5, 10 al 14).

2) La señora Wendy Katira Palma Cerna, ingresó a trabajar a la Policía Nacional Civil a partir del dieciocho de abril de dos mil cinco, y desempeña el cargo funcional de Encargada de Comunicaciones destacada en la Regional Policial Occidental (fs. 5, 20 al 24).

3) La señora Zoila Carolina Palma Noguera es madre de Wendy Katira Palma Cerna (fs. 22, 57 y 58)

4) El vehículo tipo Pick Up placas P-74578, marca Toyota, Hilux color gris es propiedad de la PNC, el cual se identifica internamente como equipo LV01-2015, asignado a la Secretaría de Planificación, Cooperación y Relaciones Internacionales, dependencia a cargo de la señora Zoila Corina Palma Noguera, el cual le fue autorizado para el desempeño de sus funciones y traslado de su lugar de trabajo a su residencia y viceversa (f. 6, 36, 62 y 63).

5) La señora Zoila Corina Palma Noguera labora de lunes a viernes de 8:00 a.m a 5:00 p.m. y mensualmente se le programan turnos en el rol de Jefe de servicio (f. 36).



6) La señora Wendy Katira Palma Cerna labora de lunes a viernes de 7:30 a.m a 3:30 p.m. (f. 28).

7) El domingo treinta y uno de agosto de dos mil catorce las señoras Zoila Corina Palma Noguera y Wendy Katira Palma Cerna no tenían programado servicio, por lo cual se encontraban en fecha de descanso semanal (fs. 28, 36 y 37).

8) El domingo treinta y uno de agosto de dos mil catorce, aproximadamente a las diez y treinta de la mañana, las señoras Zoila Corina Palma Noguera y Wendy Katira Palma Cerna, se conducían en el Pick Up placas P-74578 equipo LV01-2015, marca Toyota, Hilux color gris propiedad de la PNC, el cual se accidentó en dirección de la carretera que de Santa Ana conduce hacia Candelaria de La Frontera, en el kilómetro ochenta y cuatro y medio (fs. 1, 6, 7, 62, 93 y 94).

9) El domingo treinta y uno de agosto de dos mil catorce, el vehículo nacional placas P-74578 asignado a la señora Zoila Corina Palma Noguera, no estaba destinado a ninguna actividad institucional por lo que debía encontrarse debidamente resguardado y no circular sin la debida autorización (fs. 36, 53 y 63).

10) El domingo treinta y uno de agosto de dos mil catorce, las señoras Zoila Corina Palma Noguera y Wendy Katira Palma Cerna, se conducían en el vehículo nacional placas P-74578 con un propósito estrictamente particular (fs. 1, 64, 93 al 95).

III. Fundamentos de Derecho

1. Desde la fase liminar del procedimiento se atribuyó a las señoras Zoila Corina Palma Noguera y Wendy Katira Palma Cerna la posible transgresión al deber ético de *“Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”*, regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental.

En ese sentido, es importante reafirmar que la ética pública está conformada por un conjunto de principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables, entre ellas el garantizar que el interés público prevalezca sobre el particular, ya sea el propio del servidor público o el de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Así, la Convención Interamericana contra la Corrupción impone a los Estados partes la aplicación de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deben orientarse a prevenir conflictos de intereses y *asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones* (art. III. 1 de la CIC).

En igual sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre sus finalidades reconoce la promoción de la integridad, la obligación de rendir cuentas y *la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos* (arts. 1 letra c) y 5.1 de la CNUCC).

Se advierte entonces que el uso racional de los recursos públicos ocupa un lugar trascendental en los sistemas internacionales de lucha contra la corrupción.

2. Con el objeto de cumplir con esas aspiraciones de índole regional y universal, la Ley de Ética Gubernamental establece con precisión que los servidores públicos y quienes sin tener tal calidad administren bienes o manejen fondos públicos deben *utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados* (artículo 5 letra “a” de la LEG).

Asimismo, esa Ley enuncia un catálogo de principios rectores –entre ellos los de supremacía del interés público, lealtad, eficiencia y eficacia– que exhortan a todos aquellos que administran recursos del Estado a utilizarlos de forma *racional*, y destinarlos únicamente para fines institucionales; pues su desvío hacia objetivos particulares indudablemente se traduce en actos que transgreden la ética pública.

En ese orden de ideas, los recursos públicos –bienes y fondos– que maneja y custodia cualquier servidor público no le son propios, sino que pertenecen y están al servicio de la colectividad. Esto significa que un funcionario o empleado público, en su trabajo cotidiano, no ha de orientar sus acciones ni los recursos que gestione hacia beneficios personales, sino hacia objetivos que se vinculen de forma específica con las atribuciones y funciones propias de la institución en la que se desempeña; lo cual debe de manera inevitable servir a la realización de un interés colectivo; es decir, que importe a todos los miembros de la sociedad.

Por tal razón, el desempeño de una función pública no debe visualizarse como una oportunidad para satisfacer intereses meramente privados, ni para obtener beneficios o privilegios de ningún tipo; pues ello supondría una verdadera desnaturalización de la actividad estatal.

Entonces, desde la perspectiva ética es absolutamente reprochable que cualquier servidor público no emplee adecuadamente los recursos públicos; pues ello afecta el patrimonio estatal y, en última instancia, obstaculiza que el interés general –el bien común– sea satisfecho conforme a las exigencias constitucionales.

Por último, no debe perderse de vista que la difícil situación financiera del Estado salvadoreño requiere que todas las instituciones públicas, sin excepción, adopten medidas que les permitan usar con eficiencia los recursos que les han sido asignados; lo cual naturalmente riñe con la utilización de los mismos con propósitos personales.

IV. Consideraciones aplicables al caso concreto

En el presente caso, con los medios probatorios practicados se ha comprobado que efectivamente el vehículo tipo Pick Up placas P-74578 identificado como equipo LV01-2015, marca Toyota, Hilux color gris es propiedad de la Policía Nacional Civil, el cual desde el diecisiete de diciembre de dos mil trece, se encuentra asignado a la señora Zoila Corina Palma Noguera, Secretaria de Planificación, Cooperación y Relaciones Internacionales de dicha corporación policial, quien además se encontraba autorizada para utilizar el referido



automotor para el desempeño de sus funciones y traslado de su lugar de trabajo a su residencia y viceversa (fs. 5 al 7, 36, 62 y 63).

Además, con la prueba vertida en el presente procedimiento se ha determinado que la señora Wendy Katira Palma Cerna es hija de la señora Zoila Carolina Palma Noguera, y desempeña el cargo funcional de Encargada de Comunicaciones destacada en la Regional Policial Occidental (fs. 5, 20 al 24, 28, 57 y 58).

Asimismo, se ha acreditado que el domingo treinta y uno de agosto de dos mil catorce, las señoras Zoila Corina Palma Noguera y Wendy Katira Palma Cerna no tenían programado servicio o actividades, por lo que se encontraba en fecha de descanso semanal (fs. 28, 36 y 37).

Adicionalmente, en la audiencia de prueba realizada el veintiocho de enero de dos mil dieciséis, la señora [redacted] expresó que el domingo treinta y uno de agosto de dos mil catorce, aproximadamente a las diez y treinta de la mañana, cuando se trasladaba con su nieto [redacted] en la carretera que de Santa Ana conduce a la frontera, en el kilómetro ochenta y cuatro y medio, su nieto fue atropellado por un Pick Up color gris al cruzarse la calle, el cual era conducido por las señoras Wendy Palma y Corina Palma, quienes posteriormente los llevaron al Hospital San Juan de Dios de Santa Ana; indicando que en dicho nosocomio le informaron que el vehículo en cuestión era de la PNC y las personas que lo conducían también trabajaban para dicha corporación policial (fs. 92 al 95).

De esta forma, con la declaración de la señora [redacted] como testigo de referencia fue posible establecer que el domingo treinta y uno de agosto de dos mil catorce, el vehículo placas P-74578 se utilizó para fines distintos a los que institucionalmente persigue la PNC.

Ahora bien, con relación al llamado *testimonio de referencia*, este Tribunal considera necesario señalar que el valor de dicha deposición es el de prueba complementaria, para reforzar lo acreditado por otros medios probatorios; o, bien, el de una prueba subsidiaria, para ser considerada solamente cuando es imposible acudir al testigo directo, porque se desconozca su identidad, haya fallecido o por cualquier otra circunstancia que haga imposible su declaración testifical.

Es así como con el caso de mérito si bien, la señora [redacted] conoció a las señoras Wendy Katira Palma Cerna y Zoila Carolina Palma Noguera hasta el día treinta y uno de agosto de dos mil catorce, a causa del accidente en el cual resultó lesionado su nieto, y fue en el Hospital que le brindó atención donde le informaron que el vehículo en cuestión era propiedad de la PNC y conducido por servidoras públicas de dicha corporación policial; su testimonio no sólo está dotado de coherencia y credibilidad, sino que es la única persona que puede declarar respecto del hecho antes mencionado.

En otro aspecto, las servidoras públicas alegan que en el presente procedimiento se les ha violentado el derecho de defensa técnica al no garantizarles la asistencia de un defensor, lo que califican como una nulidad insubsanable, que además el Tribunal violentó los principios de inmediación de la prueba y de contradicción, al haber realizado diligencias de recolección de prueba por parte de un instructor y sin su presencia aun cuando ya habían solicitado se les notificara para estar presentes; asimismo, refieren que ya han sido investigadas por los mismos hechos por la Fiscalía General de la República y, por tanto, existe doble persecución.

Tales argumentos también fueron planteados por el licenciado Nelson Mauricio Romero apoderado general judicial de las investigadas, en la audiencia de prueba celebrada el veintiocho de enero del corriente año, los cuales fueron resueltos y desvirtuados por el Pleno de este Tribunal en dicha diligencia (fs. 89 al 92).

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso establecer en cuanto a la violación al derecho de defensa invocado por las investigadas, que cada una de las etapas en el presente procedimiento han sido desarrolladas con estricto apego a los principios del Derecho Administrativo Sancionador, sin que se haya configurado ningún acto u omisión lesivo a los derechos de las señoras Zoila Corina Palma Noguera y Wendy Katira Palma Cerna, respetándose plenamente su *derecho a ser informado de la acusación* (f. 39), al haber contado con el oportuno y completo conocimiento de los hechos que se investigan y la infracción ética que se les atribuye; lo que les ha permitido ejercer su defensa.

La defensa comprende entonces, todo medio de oposición a los argumentos fácticos y jurídicos de la respectiva contraparte, derecho que fue ejercido por las investigadas según se demuestra con los escritos de fs. 43 y 44.

Asimismo, las servidoras públicas establecen que el Tribunal violentó los principios de inmediación de la prueba y de contradicción, al haber realizado diligencias de recolección de prueba por parte de un instructor y sin la presencia de las investigadas.

Al respecto, es importante realizar algunas acotaciones sobre la *recepción de las pruebas*; y, por otro lado, considerar las actividades que pueden *delegarse a los instructores* durante esa etapa.

Cabe recordar que en virtud de su finalidad, un principio fundamental del procedimiento contemplado en la actual Ley es el de oficiosidad, que confía al Tribunal su inicio, la responsabilidad de su dirección y, además, le impone ordenar la práctica de cuanta diligencia sea conveniente para el esclarecimiento y resolución del caso planteado.

De ello se deriva lógicamente la potestad del Tribunal de recabar *ex officio* todo tipo de prueba necesaria para conocer objetivamente la verdad de los hechos objeto del procedimiento, conforme al art. 35 de la Ley de Ética Gubernamental; por supuesto, de manera acorde a los postulados del debido proceso administrativo y las normas que rigen la actividad probatoria.



En este punto, es necesario acotar que en sentencia definitiva del 5-X-2009, proceso ref. 197-2005, la Sala de lo Contencioso Administrativo, de manera innovadora y con apoyo en la doctrina, reconoció como un principio procedimental específico del Derecho Administrativo Sancionador la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, realizándose cada una por órganos distintos.

La aplicación de ese principio al ámbito del procedimiento para conocer de transgresiones éticas, condujo al legislador a introducir la figura del instructor, regulada en los artículos 35 y 36 de la Ley, cuyas funciones, atribuciones y actividad se encuentran determinadas en general por vía reglamentaria, específicamente en los artículos 87, 88 y 95 del Reglamento de la Ley.

Así, el citado artículo 35 de la Ley prevé que el Tribunal podrá investigar los hechos y recibir la prueba a través de instructores, quienes actuarán por delegación expresa y escrita del mismo. La posibilidad de comisionar al instructor para realizar esas actividades se confirma a partir de las atribuciones establecidas para él en el artículo 87 del Reglamento de la Ley, que reitera su dependencia orgánica y funcional del Tribunal.

De esa forma, la ley permite al Tribunal decidir investigar y recibir la prueba por delegación en el instructor, teniendo presente siempre la finalidad del procedimiento administrativo sancionador y el interés público que persigue tutelar.

Ahora bien, una interpretación conforme a la Constitución de las disposiciones que regulan el procedimiento en referencia, demanda delegar en el instructor –atendidas las circunstancias del caso específico– las tareas de investigación y recolección de prueba para que el Tribunal pueda desprenderse, meridianamente, de cualquier prejuicio que pueda surgir al momento de juzgar. Esta interpretación resulta armónica, en particular, con el principio de la debida separación entre las funciones de instrucción y decisora, reconocido por la jurisprudencia contencioso-administrativa, como se señaló anteriormente.

Conviene resaltar que, refiriéndose a una fase específica de la actividad probatoria, la ley habilita al Tribunal para confiar al instructor la “recepción de prueba”, expresión que alude inequívocamente a la práctica o producción de los medios de prueba, con la única salvedad que señala el artículo 88 inc. 3º del Reglamento de la Ley; es decir, “siempre que no requieran intermediación”.

Entre las actividades delegables en el instructor, en los términos expuestos y con pleno respeto del principio de intermediación, se encuentra pues la investigación y luego la recepción de los medios de prueba de carácter personal –declaración de parte, interrogatorio de los testigos, e interrogatorio de peritos, artículos 91 al 93 del Reglamento de la Ley–; con lo cual se consigue también trazar una esencial y debida separación entre las actividades de instrucción y juzgadoras, potenciándose así la imparcialidad de este Tribunal, que dirige, modera y decide en el procedimiento.

Por tanto, con la actividad investigativa desarrollada por el Tribunal, particularmente por el instructor, no se ha vulnerado ningún derecho de las señoras Zoila Corina Palma Noguera y Wendy Katira Palma Cerna.

Por otra parte, las servidoras públicas afirman que con este procedimiento se le estaría juzgando dos veces por la misma causa, por ello es preciso hacer algunas consideraciones sobre el principio *non bis in ídem*.

El artículo 11 de la Constitución establece que una persona no puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa. Se trata del denominado principio *ne bis in ídem* o prohibición de doble juzgamiento, en virtud del cual no puede existir un posterior procedimiento sobre los mismos hechos, sujetos y motivos.

El término “causa” a que alude el precepto en referencia, se relaciona con la triple identidad de las categorías jurídicas contenidas en el referido principio: *eadem res, eadem personam, eadem causa petendi*, es decir, a una identidad objetiva que se relaciona con la coincidencia tanto fáctica como jurídica de los hechos y las pretensiones, a una identidad subjetiva que se relaciona tanto con el actor y el demandado o sindicado y a una identidad de fundamento.

Ahora bien, esta coincidencia de fundamento no implica que un mismo interés jurídico pueda ser objeto de protección de normas pertenecientes a distintas áreas del ordenamiento jurídico y, por ende, que una misma conducta sea constitutiva de dos o más tipos de infracción; sin embargo, para que este supuesto no implique una conculcación al *ne bis in ídem*, las normas deben salvaguardar un bien jurídico diferente.

En ese sentido, se repara que con base en el artículo 172 de la Constitución corresponde exclusivamente al Juez la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Este artículo enuncia el principio de exclusividad jurisdiccional el cual implica, en primer lugar, un monopolio estatal como consecuencia ineludible de atribuir a la jurisdicción la naturaleza jurídica de potestad dimanante de la soberanía popular; y, en segundo lugar, un monopolio judicial, en virtud de la determinación del órgano al cual atribuye la jurisdicción.

Por ello, la exclusividad de la potestad jurisdiccional de los Jueces y Magistrados significa que ningún otro órgano ni ente público puede realizar el derecho en un caso concreto juzgando de modo irrevocable y ejecutando lo juzgado.

Ahora bien, la potestad sancionadora que el legislador ha atribuido a este Tribunal, lejos de procurar el orden en el interior de las instituciones públicas, tiene como fundamento la protección del gobernado frente a cualquier acción u omisión que lesione su derecho a una buena Administración Pública, reconocido implícitamente en el artículo 1 de la Constitución al calificar a la persona como el origen y el fin de la actividad estatal.

De hecho, todos los parámetros conductuales enunciados en la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, son reflejo de la concepción constitucional acerca del Estado, cuya existencia y organización, –y por ende de los elementos que lo integran–, se

orienta al servicio de la colectividad mediante la satisfacción de la justicia, la seguridad jurídica y el bien común.

Adicionalmente, los cánones conductuales plasmados en la LEG y cuya observancia es fiscalizada por este Tribunal, materializan los compromisos internacionales adquiridos por el Estado salvadoreño con la suscripción y ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, instrumentos que reconocen la lucha contra la corrupción como un mecanismo para la institucionalidad y la consolidación de la democracia.

En razón de lo anterior, este Tribunal sigue su propio procedimiento administrativo sancionador por posibles infracciones a la ética, ya que se tutelan bienes jurídicos distintos, por lo que no se ha quebrantado el principio constitucional de única persecución o *non bis in idem*.

Ahora bien, con la prueba documental y testimonial recabada en la investigación preliminar y en la etapa probatoria, no fue posible establecer que la señora Wendy Katira Palma Cerna, al conducir el vehículo institucional placas P-74578 asignado a su madre Zoila Corina Palma Noguera, haya transgredido el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, por cuanto dicho automotor no se encontraba bajo su cuidado y custodia.

Esta conclusión, incide de forma inevitable en el pronunciamiento de la resolución definitiva; pues la duda ha de resultar siempre favorable a la parte denunciada, en aplicación del principio *indubio pro reo*; el cual exige que para poder emitir una resolución de responsabilidad, la autoridad decisoria obtenga un grado de certeza de la culpabilidad del denunciado mediante la prueba pertinente; lo cual en el caso concreto no se determina con la prueba que obra en el expediente.

Por otra parte, la señora Palma Noguera ha indicado que en el presente procedimiento no se logró establecer que fuera responsable del accidente de tránsito del treinta y uno de agosto de dos mil catorce, que haya prestado o cedido el vehículo P-74578, y que tuviera restricción para utilizarlo los fines de semana.

No obstante lo anterior, con los informes y documentación remitida por el Director General de la PNC, el informe del Director del Hospital Nacional San Juan de Dios de Santa Ana y la declaración de la señora _____, ha quedado evidenciado que el domingo treinta y uno de agosto de dos mil catorce, las señora Zoila Corina Palma Noguera se conducía con su hija Wendy Katira Palma Cerna, y habría utilizado el vehículo Pick Up placas P-74578 equipo LV01-2015, propiedad de la PNC y asignado a su persona, para fines particulares, lo que constata además, la información divulgada el tres de septiembre de dos mil catorce en la versión digital del Diario de Hoy (fs. 1, 4 al 33, 36, 59 al 64 y 92 al 95).

En definitiva, la señora Palma Noguera al haber utilizado el vehículo placas P-74578, el domingo treinta y uno de agosto de dos mil catorce, el cual tiene asignado desde el

diecisiete de diciembre de dos mil trece, para otros fines distintos a los institucionales, infringió el deber ético de *“Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”*, regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

Ello resulta antagónico al desempeño ético de la función pública, la cual debe anteponer siempre el interés público sobre el particular, en beneficio de la colectividad, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

V. Sanción aplicable

El incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas regulados en la LEG conlleva la imposición de una multa por cada infracción comprobada, cuyo monto oscilará entre uno y cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.

Ahora bien, según el Decreto Ejecutivo N.º 104, de fecha uno de junio 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 se inició la conducta del señora Zoila Corina Palma Noguera, equivalía a doscientos cuarenta y dos dólares con cuarenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$242.40).

A la vez, 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 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 el caso particular, el haber utilizado un bien del Estado para un desplazamiento estrictamente particular, y opuesto a los los fines propios institucionales de la PNC, constituye un hecho de mediana gravedad derivado del abuso en el ejercicio de su cargo.

Adicionalmente, aun cuando no pueda cuantificarse, la conducta de la señora Palma Noguera ocasionó un daño a la Administración Pública que incide en la confianza ciudadana hacia los responsables de brindar la “seguridad pública”.

En razón de lo anterior, es pertinente imponer a la infractora una multa correspondiente a un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento de la comisión de los hechos, equivalente a doscientos cuarenta y dos dólares con cuarenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$242.40), por el incumplimiento al deber ético de *“Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”*, regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la



Corrupción, 1, 2, 5 letra a), 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) **Absuélvese** a la señora Wendy Katira Palma Cerna, Encargada de Comunicaciones en la Regional Policial Occidental de la Policía Nacional Civil, a quien se atribuyó la transgresión del deber ético de "*Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados*", regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental.

b) **Sanciónase** a la señora Zoila Corina Palma Noguera, Jefa de la Secretaría de Planificación, Cooperación y Relaciones Internacionales y Encargada de Comunicaciones en la Regional Policial Occidental de la Policía Nacional Civil, con una multa correspondiente a un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigentes al momento de la comisión de los hechos, equivalente a doscientos cuarenta y dos dólares con cuarenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$242.40), por el incumplimiento al deber ético de "*Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados*", regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental.

c) **Incorpórense** los datos correspondientes de la señora Zoila Corina Palma Noguera,, en el Registro Público de Personas Sancionadas.

Notifíquese.

08-06

Adda M. Sraida

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

Adda M. Sraida

Co2 ✓