

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 al criterio de la 21-20-RA-SCA del 16/11/2020 y lo establecido en el artículo 30 de la LAIP, se extiende la versión pública:

85-A-22

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las diez horas del día veintiuno de abril de dos mil veintitrés.

Mediante resolución de f. 274 se concedió a la investigada, señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas, por medio de su representante, 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 contexto, se recibió la siguiente documentación:

- a) escrito presentado el día diecinueve de abril del año en curso, por la licenciada _____, en calidad de representante de la investigada, con documentación adjunta (fs. 278 al 287).
- b) escrito presentado el día diecinueve de abril del presente año, por la señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas, investigada en el procedimiento (fs. 288 y 289).

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

El presente procedimiento administrativo sancionador se tramita contra la señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas, ex Jefa del Departamento de Adquisición de Terrenos, Servidumbres y Catastro de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), a quien se atribuye la posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto entre el veintisiete de julio de dos mil diecisiete al diecinueve de mayo de dos mil veintidós, habría realizado actividades no institucionales durante su jornada laboral, entre ellas la venta de alimentos y de productos por catálogo, y hacer trabajos personales en su oficina.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de fs. 2 y 3 se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe al Presidente de CEL sobre los hechos objeto de aviso.
2. Mediante resolución de fs. 14 y 15 se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.
3. Por medio de escrito de fs. 17 al 21 la señora Ibarra Ticas ejerció su derecho de defensa y aportó prueba documental (fs. 23 al 34).
4. Por resolución de fs. 35 y 36, se abrió a pruebas el procedimiento por el plazo de veinte días hábiles, y se delegó a una Instructora para que realizara la investigación de los hechos, la recepción de la prueba y cualquier otra diligencia que fuera útil, pertinente y necesaria para el esclarecimiento del objeto de la investigación.
5. En el informe de prueba de fs. 45 al 48, la Instructora delegada estableció los hallazgos de la investigación efectuada, incorporó prueba documental y propuso prueba testimonial (fs. 50 al 240); en ese sentido, por resolución de fs. 241 y 242 y acta de fs. 257 y 258, se ordenó citar a dos testigos en el procedimiento y en la audiencia de prueba programada por este Tribunal se recibieron sus declaraciones, con la presencia de la representante de la investigada, licenciada _____, a quien se tuvo por parte en la referida audiencia de prueba (fs. 271 y 272).

6. Por resolución de fs. 266 y 267, se declararon inadmisibles las peticiones de ampliación del plazo probatorio del presente procedimiento y del ofrecimiento de prueba testimonial realizados por la investigada, señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas, por ser extemporáneas.

7. Por resolución de f. 274, se concedió a la investigada el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente, de forma personal o por medio de su representante. Dicha resolución fue debidamente notificada a la licenciada el día veintiocho de marzo del año en curso, como consta en acta de notificación de f. 25; en ese sentido, se recibió escritos presentados por la licenciada _____, en calidad de representante de la investigada, con documentación adjunta (fs. 278 al 287); y, por la señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas, investigada en el procedimiento, respondiendo el traslado conferido (fs. 288 y 289).

II. Fundamento jurídico.

Transgresión atribuida

La conducta atribuida a la investigada Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas se calificó como una posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, la cual 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 de que la Administración Pública está destinada a operar en condiciones óptimas, con el propósito de brindar servicios de calidad, de conformidad con los recursos (materiales y personales) que se han dispuesto para ello y, ante la ausencia de estos, el cumplimiento de los fines institucionales no se realiza en el tiempo o circunstancias planificadas.

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

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

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

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.

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:

-Prueba documental recabada por el Tribunal:

1. Constancias laborales de la señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas, de fechas uno de julio y veinte de septiembre, ambas fechas de dos mil veintidós, emitidas por la Jefa del Área de Nóminas y Prestaciones de CEL (fs. 6 y 60).

2. Informe de incapacidades y permisos otorgados a favor de la investigada, durante el período comprendido entre junio de dos mil diecisiete a mayo de dos mil veintidós, emitido por la Jefa del Área de Nóminas y Prestaciones de CEL (fs. 7, 8 y 61).

3. Memorando de fecha once de enero de dos mil veintidós, remitido por el Coordinador de Proyectos interino a la Gerente de Desarrollo Humano interina de CEL, en el que informa sobre una amonestación verbal impuesta a la señora Ibarra Ticas por recurrentes actividades de comercialización de productos alimenticios dentro de las instalaciones de la oficina central de esa institución, durante su jornada laboral, y que parcialmente ha resguardado en su oficina, junto con copia simple de los artículos 81 y 83 del Reglamento Interno de Trabajo de dicha entidad, relacionados con las obligaciones y prohibiciones de los trabajadores de CEL (fs. 11 al 13, 56 al 58 y 77).

4. Certificación del contrato individual de trabajo N.º H-0604-2007, de fecha ocho de agosto de dos mil siete, suscrito entre el entonces Director Ejecutivo de CEL y la señora Ibarra Ticas (fs. 51 y 67).

5. Certificación del perfil del cargo de Jefe de Departamento contenido en el Manual de Descripción de Puestos de CEL, correspondientes a los años dos mil trece y dos mil veintidós (fs. 52 al 55 y del 68 al 71).

6. Informes de ingresos recibidos por la investigada en su calidad de Jefa del Departamento de Adquisición de Terrenos, Servidumbres y Catastro (DATSyC) de CEL, durante el período del uno de julio de dos mil diecisiete al treinta y uno de mayo de dos mil veintidós (fs. 62 y 79).

7. Informe de fecha veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, suscrito por el Director Ejecutivo de CEL, referente a los hechos investigados en el procedimiento (fs. 63 y 64).

8. Memorando de fecha veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, remitido por el Gerente de Proyectos al Gerente de Talento Humanos de CEL, vinculado con los hechos atribuidos a la investigada (f. 73).

9. Informe de fecha veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, rendido por el Gerente de Proyectos de CEL, en el cual se detallan las visitas de campo y reuniones fuera de las instalaciones de esa institución, realizadas por la señora Ibarra Ticas, durante el período del veintisiete de julio de dos mil diecisiete al veintinueve de mayo de dos mil veintidós (fs. 75 vuelto y 76).

10. Informe de fecha veinte de septiembre de dos mil veintidós, emitido por el Gerente de Gestión Tributaria de la Alcaldía Municipal de San Salvador, en el cual indica que la señora Ibarra Ticas no se encuentra registrada como propietaria, responsable o administradora de local comercial, oficina o cualquier otro negocio relacionado con actividades en el ramo de ingeniería civil, arquitectura o similares (f. 85).

11. Informe de fecha veintiuno de septiembre de dos mil veintidós, remitido por la Ministra de Vivienda, en el que consta que la señora Ibarra Ticas no se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Arquitectos, Ingenieros, Proyectistas y Constructores que a tal efecto lleva la Unidad de Trámites y Permisos de dicho Ministerio (f. 86).

12. Informe de fecha tres de octubre de dos mil veintidós, remitido por la Directora de los Registros de Comercio y de Garantías Mobiliarias del Centro Nacional de Registros, en el que consta que la señora Ibarra Ticas no pertenece a ninguna sociedad en calidad de socia, accionista funcional, representante legal, apoderada o cualquier otro cargo; y que no posee expediente de matrículas de empresas o comerciante individual (fs. 100, 101 y 105).

13. Informe de fecha cinco de octubre de dos mil veintidós, rendido por el Director Ejecutivo de CEL, en el cual refiere que durante el período investigado en el procedimiento, dicha institución no autorizó recesos o pausas de actividades laborales para los servidores públicos de esa entidad, por no existir normativa o registro administrativo al respecto (fs. 103 y 1004).

14. Copia simple de formularios de control de entrada y salida de vehículos propiedad de empleados de CEL, en los cuales se advierten irregularidades en los horarios de ingresos y salidas de la investigada a la institución, correspondientes a los años dos mil veinte a dos mil veintidós, proporcionados por la Unidad de Seguridad y Vigilancia de CEL (fs. 125 al 240).

15. Disco compacto rotulado con el nombre "*Informes de Actividades Arq. Zobeyda Ibarra Ticas, 2017-2022 Anexo N.º 2 CEL*" (sic) que contiene informes de las actividades realizadas por la investigada, correspondientes a los años del dos mil diecisiete a dos mil veintidós, recibido como anexo 2 del informe rendido por el Gerente de Proyectos de CEL (f. 73).

Prueba documental presentada por la investigada:

1. Memorando de fecha quince de agosto de dos mil veintidós, emitido por el Coordinador de Proyectos interino, referente a los hechos indagados en el procedimiento (f. 23).

2. Constancia de fecha quince de agosto de dos mil veintidós, emitido por la Jefa del Área de Nóminas y Prestaciones de CEL, por medio de la cual indica que en el expediente personal de la investigada únicamente consta una amonestación verbal impuesta el once de enero de dos mil veintidós por el Coordinador de Proyectos interino (f. 24).

3. Constancia de fecha veinticuatro de marzo de dos mil veinte, emitida por el Presidente de CEL, en la cual se indica que la señora Ibarra Ticas labora en dicha institución, en ese momento, desempeñándose como Jefa de Departamento, destacada en la oficina central de esa entidad, con un horario laboral de las

siete a las diecisiete horas; la cual fue emitida en el marco de la emergencia nacional por la pandemia COVID-19, para concederle libre tránsito en el desempeño de sus funciones (f. 32).

4. Nota de fecha quince de agosto de dos mil veintidós, suscrita por seis servidores públicos del DATSyC de CEL, referente a los hechos objeto del procedimiento (f. 33).

5. Comprobante de pago de salario de la señora Ibarra Ticas, correspondiente al mes de junio de dos mil veintidós (f. 34).

Por otra parte, la prueba documental de fs. 25 al 31, 80 al 84, 108 al 123 y 237 no será objeto de valoración por carecer de utilidad para acreditar los hechos que se dilucidan y no estar vinculada con el objeto del procedimiento.

Prueba testimonial:

Declaraciones recibidas en la audiencia de prueba realizada por este Tribunal el día dieciséis de enero del presente año (fs. 271 y 272):

a) El señor _____, en síntesis, expresó que:

- Aproximadamente desde noviembre de mil novecientos noventa y ocho labora en CEL, desempeñándose en la actualidad como Supervisor, con un horario de trabajo de las ocho a las dieciséis horas, de lunes a viernes. Sin embargo, cuando sale a proyectos –dependiendo de la distancia de éstos– entra a las cinco horas y regresa entre las diecinueve y las veintiún horas.

- Su declaración versa sobre hechos atribuidos a la Arquitecta Sobeida Ibarra, relacionados con la venta de golosinas y galletas en su oficina.

- Los hechos ocurrieron aproximadamente desde el año dos mil quince hasta el año dos mil veintidós.

- Los productos que comercializaba eran galletas, golosinas, maní y pan dulce.

- La investigada vendía los productos con los compañeros de trabajo de su mismo departamento y algunas veces con los empleados de los departamentos aledaños, durante el momento del “break”, que se daba entre las diez horas con treinta minutos y las once horas, y entre las quince horas y las quince horas con treinta minutos. Todos aprovechaban a comprar los productos a la investigada en lugar de bajar hasta el cafetín.

- La investigada llevaba los productos a su oficina y como todos los compañeros sabían que ella los tenía ahí, llegaban a comprarle.

- A la investigada le tomaba unos cinco minutos comercializar los productos por persona, y atendía aproximadamente a cinco o seis empleados de otros departamentos, más lo que eran del mismo departamento.

- La investigada personalmente vendía los productos y a ella se le pagaba por los mismos.

- La estación de trabajo del testigo se encontraba cerca de la oficina de la investigada.

- Los hechos declarados le constan al testigo porque compraba de los productos que vendía la investigada, y porque escuchaba cuando sus compañeros y empleados de otros departamentos le llegaban a comprar golosinas.

A preguntas del *contrainterrogatorio* el testigo respondió:

- La investigada guardaba los productos en contenedores de plástico y los compañeros llegaban y le compraban.

- No sabe si la investigada fue sancionada dentro de la institución por los hechos indagados.

- A la fecha su jefa inmediata es la licenciada [redacted] desde octubre o noviembre de dos mil veintidós, anteriormente era la investigada.

- Nunca había declarado sobre los hechos. Sin embargo, se reunió con la licenciada [redacted] (sic) para comentar sobre el caso, y para atender dicha convocatoria en CEL solicitó permiso personal.

- Hasta el año dos mil veintiuno la investigada tenía productos y golosinas para la venta.

A preguntas del interrogatorio *redirecto*, el testigo indicó:

- Cuando le tocaba salir más a “campo”, la investigada ofrecía el producto “Herbalife”, diciéndoles que era un suplemento alimenticio que se lo podían comprar para evitar andar buscando comida afuera. Esto se los decía a los empleados del departamento, aproximadamente a trece personas, y se los mencionaba antes de salir al campo.

A respuestas al recontra interrogatorio, el testigo respondió:

- La investigada autorizaba los permisos para salir a los proyectos de campo.

- El testigo reconoció su firma puesta en la nota de f. 33, en la cual consta que seis empleados del DATSyC de CEL –incluyendo el testigo–, afirmaron que “...sin embargo, la pequeña tienda de golosinas ya no está desde el momento del llamado de atención verbal” (sic) a la investigada.

b) El señor [redacted], en síntesis, expresó:

- Desde el quince de noviembre de dos mil cuatro labora en CEL y a la fecha se desempeña como Gestor de Terrenos.

- Fue llamado a declarar sobre las ventas de golosinas, alimentos y un producto dietético realizado por la Arquitecta “Sobeida Maromay Ibarra Ticas”.

- La investigada realizó la venta de golosinas hasta finales de julio de dos mil veintidós y la venta de alimentos la llevaba a cabo entre el año dos mil diecisiete hasta inicios de dos mil diecinueve.

- La venta de golosinas la realizaba a cualquier hora dentro de la oficina, específicamente en su cubículo.

- Cada empleado se acercaba a su cubículo y le preguntaba a la investigada qué productos tenía de venta, como galletas, frutos secos y, algunas veces, cocteles de frutas. La venta de golosinas le tomaba aproximadamente entre cinco y diez minutos por persona, dependiendo si los compañeros se quedaban platicando con ella.

- A inicios del año dos mil diecisiete y dos mil dieciocho, la investigada vendía batidos del producto “Herbalife”; sin embargo, por ser un producto que necesita seguimiento fueron muy pocos los compañeros que compraron. En este caso, primero le encargaban el producto y cuando la investigada lo tenía se lo entregaba a la persona que se lo había pedido, y le realizaban el pago de forma personal.

- Los hechos le constan al testigo porque en algunas ocasiones le compró golosinas a la investigada y observó que otros compañeros compraban productos.

A preguntas del conainterrogatorio el señor [redacted] indicó:

- El testigo tuvo una reunión previa con la Instructora encargada del caso, quien le proporcionó indicaciones generales sobre el desarrollo y comportamiento de los testigos en audiencia.

IV. Valoración de la prueba y decisión del caso.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5º de la LEG, las pruebas vertidas en el procedimiento se valorarán según el sistema de la sana crítica, el cual se asienta en el principio de razonabilidad y obliga a que las máximas de experiencia consten en la motivación de la resolución definitiva; a fin de evidenciar cómo se ha alcanzado certeza de lo afirmado por las partes.

El artículo 87 del RLEG establece que en el procedimiento administrativo sancionador rige el principio de libertad probatoria, siendo admisibles todos los medios de prueba que cumplen los requisitos de licitud, pertinencia, idoneidad, necesidad y utilidad; habiéndose realizado el juicio de admisibilidad y procedencia correspondiente.

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 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”.

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 con las formalidades exigidas en cada caso” (Barrero Rodríguez, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Navarra, 2006, p. 336).

En ese sentido, el inciso 6º 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”.

Lo anterior, en concordancia con los artículos 331 y 341 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM); el primero, se refiere a que serán instrumentos públicos “los expedidos por notario, que da fe, y por autoridad o funcionario público en el ejercicio de su función pública”; y, el segundo, a los instrumentos privados, cuyo valor probatorio –de conformidad con el mencionado artículo 341 del CPCM– constituyen “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” y para el caso de los privados, hacen prueba plena de su contenido y otorgantes, si no ha sido impugnada su autenticidad o ésta ha quedado demostrada.

En este sentido, es preciso acotar que la prueba documental vertida en el procedimiento consta documentos privados e informes, copias simples y certificaciones emitidas por servidores de instituciones públicas.

Finalmente, en cuanto a la prueba testimonial, los artículos 106 de la LPA y 87 del RLEG, aluden que, “[I]as pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica” –a excepción de la documental–, por lo que a continuación se establecerá el valor probatorio de la misma.

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

1. La calidad de servidora pública de la investigada, su horario y modalidad de trabajo en CEL, durante el período comprendido del veintisiete de julio de dos mil diecisiete al diecinueve de mayo de dos mil veintidós –lapso indagado–:

Desde el tres de julio del año dos mil la señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas labora en CEL, y durante el período comprendido del dos de julio de dos mil siete al treinta y

uno de agosto de dos mil veintidós, se desempeñó como Jefa del DATSyC, destacada en la oficina central de esa institución.

El horario de trabajo de la señora Ibarra Ticas en CEL era de las ocho a las dieciséis horas, de lunes a viernes, y dado que la referida investigada ejercía un cargo de jefatura de departamento estaba exonerada de registrar la asistencia diaria a sus labores.

Entre las principales funciones que la señora Ibarra Ticas debía cumplir como Jefa de departamento eran: *i)* coordinar y supervisar las actividades relacionadas con su departamento; *ii)* supervisar, controlar y evaluar las actividades del personal; *iii)* realizar reuniones periódicas de trabajo con el personal; *iv)* elaborar y evaluar los informes de avances de actividades en el cumplimiento de metas; y, *v)* visitar inmuebles afectados para la verificación de valúos de propiedad, para construir derechos de servidumbres de electroducto y adquirirlos a favor de CEL, entre otras.

Lo anterior, según consta en: a) constancia laboral de la señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas emitida el día uno de julio de dos mil veintidós por la Jefa del Área de Nóminas y Prestaciones de CEL (f. 6); b) certificación del perfil del cargo de Jefe de Departamento del Manual de Descripción de Puestos de CEL (fs. 52 al 55 y del 68 al 71); y, c) Informe de fecha veinte de septiembre de dos mil veintidós, suscrito por la Jefa del Área de Nóminas y Prestaciones de CEL, referente a la relación laboral de la investigada con dicha institución (f. 60).

2. Los hechos atribuidos a la señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas.

2.1 Incumplimiento del horario de trabajo por parte de la investigada, durante la jornada laboral que debía cumplir en CEL, en el lapso indagado:

A partir de la verificación de los informes semanales de trabajo remitidos por la investigada como Jefa del DATSyC al Coordinador de Proyectos –en ese momento su jefe inmediato–, incorporados a este procedimiento de forma digital durante el período probatorio, y del informe de actividades realizadas por dicha investigada fuera de las instalaciones de CEL, todo durante el período investigado, remitidos por el Gerente de Proyectos de la mencionada institución (fs. 75 vuelto y 76); de los informes rendidos por la Jefa del Área de Nóminas y Prestaciones sobre las licencias otorgados a la investigada durante el período indagado (fs. 7, 8 y 61); y, de los reportes de entradas y salidas de la señora Ibarra Ticas a las oficinas centrales de CEL, proporcionados por la Unidad de Seguridad y Vigilancia de la citada entidad (fs. 123 al 241), se advierten las siguientes inconsistencias en el cumplimiento de la jornada laboral por parte de la señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas:

Año	Mes	No.	Fecha	Hora	Inconsistencia	Folio	Horas	Minutos
2019	Enero	1	28/1/2019	12:42	Entrada tardía	123	4	42
2020	Abril	2	15/4/2020	09:12	Entrada tardía	210	1	12
		3	16/4/2020	08:35	Entrada tardía	209		35
		4	17/4/2020	08:54	Entrada tardía	208		54
		5	20/4/2020	10:40	Entrada tardía	207	2	40
		6	21/4/2020	09:24	Entrada tardía	206	1	24
		7	22/4/2020	09:06	Entrada tardía	205	1	6
		8	23/4/2020	08:56	Entrada tardía	204		56
		9	24/4/2020	08:41	Entrada tardía	203		41
		10	27/4/2020	09:49	Entrada tardía	202	1	49
		11	28/4/2020	08:48	Entrada tardía	201		48
		12	29/4/2020	08:48	Entrada tardía	200		48

		13	30/4/2020	08:49	Entrada tardía	199		49
	Mayo	14	4/5/2020	09:17	Entrada tardía	198	1	17
		15	5/5/2020	09:05	Entrada tardía	197	1	5
		16	6/5/2020	08:40	Entrada tardía	196		40
		17	22/6/2020	09:32	Entrada tardía	193	1	32
	Julio	18	6/7/2020	11:11	Entrada tardía	189	3	11
		19	8/7/2020	09:45	Entrada tardía	187	1	45
		20	20/7/2020	09:19	Entrada tardía	186	1	19
		21	24/7/2020	09:43	Entrada tardía	185	1	43
		22	28/7/2020	10:15	Entrada tardía	184	2	15
	Agosto	23	12/8/2020	10:44	Entrada tardía	176	2	44
		24	14/8/2020	09:33	Entrada tardía	177	1	33
		25	24/8/2020	08:46	Entrada tardía	178		46
		26	25/8/2020	09:08	Entrada tardía	179	1	8
		27	26/8/2020	09:00	Entrada tardía	180	1	
		28	27/8/2020	09:02	Entrada tardía	181	1	2
		29	28/8/2020	10:20	Entrada tardía	182	2	20
		30	31/8/2020	09:15	Entrada tardía	183	1	15
	Septiembre	31	1/9/2020	09:00	Entrada tardía	175	1	
		32	2/9/2020	10:00	Entrada tardía	174	2	
		33	3/9/2020	09:10	Entrada tardía	173	1	10
		34	4/9/2020	09:13	Entrada tardía	172	1	13
		35	7/9/2020	09:36	Entrada tardía	171	1	36
		36	8/9/2020	09:10	Entrada tardía	170	1	10
		37	9/9/2020	09:35	Entrada tardía	169	1	35
		38	10/9/2020	09:25	Entrada tardía	168	1	25
		39	16/9/2020	08:25	Entrada tardía	167		25
		40	22/9/2020	08:32	Entrada tardía	165		32
		41	25/9/2020	08:20	Entrada tardía	162		20
		42	28/9/2020	08:36	Entrada tardía	161		36
	Octubre	43	5/10/2020	08:26	Entrada tardía	150		26
		44	9/10/2020	08:23	Entrada tardía	153		23
		45	19/10/2020	08:22	Entrada tardía	154		22
		46	20/10/2020	08:22	Entrada tardía	155		22
		47	22/10/2020	08:22	Entrada tardía	157		22
		48	26/10/2020	08:30	Entrada tardía	159		30
	Noviembre	49	4/11/2020	08:22	Entrada tardía	149		22
		50	13/11/2020	08:30	Entrada tardía	142		30
		51	16/11/2020	08:39	Entrada tardía	141		39
		52	17/11/2020	08:45	Entrada tardía	140		45
		53	18/11/2020	08:40	Entrada tardía	139		40
		54	30/11/2020	08:57	Entrada tardía	138		57
	Diciembre	55	1/12/2020	08:31	Entrada tardía	125		31
		56	2/12/2020	08:53-12:26	Entrada tardía - salida anticipada	126	4	27
		57	3/12/2020	08:40	Entrada tardía	127		40
		58	7/12/2020	08:30	Entrada tardía	129		30
		59	11/12/2020	08:23	Entrada tardía	133		23
		60	15/12/2020	08:34	Entrada tardía	134		34
		61	17/12/2020	08:39	Entrada tardía	136		39
		62	18/12/2020	08:37	Entrada tardía	137		37

2021	Noviembre	63	3/11/2021	08:29	Entrada tardía	212		29
		64	5/11/2021	08:20	Entrada tardía	213		20
		65	8/11/2021	08:37	Entrada tardía			37
		66	12/11/2021		No registra marcación de salida	217		
2022	Febrero	67	9/2/2022	08:21	Entrada tardía	239		21
	Marzo	68	7/3/2022	08:31	Entrada tardía	235		31
		69	28/3/2022	08:30	Entrada tardía	230		30
	Abril	70	4/4/2022	08:34	Entrada tardía	229		34
	Mayo	71	11/5/2022	08:27	Entrada tardía	2226		27
		72	13/5/2022	08:45	Entrada tardía	225		45
		73	17/5/2022	08:33	Entrada tardía	2224		33
		74	18/5/2022	08:40	Entrada tardía	2223		40

Lo anterior, se señala debido a que, al constatar el cumplimiento del horario de trabajo de la señora Ibarra Ticas se identifican inconsistencias en la hora de entrada a sus labores, pues pese a que su horario de trabajo iniciaba a las ocho horas, en los mencionados reportes de ingresos y salidas a la institución, se evidencia que la investigada –en setenta y cuatro veces– ingresó al parqueo de CEL de forma tardía, y en algunas ocasiones con una demora excesiva con relación a la hora fijada para el cumplimiento de sus funciones, sin que en las mencionadas fechas y en los correspondientes informes semanales de trabajo existiera justificación laboral o licencia que la habilitara para ello.

De lo anterior, es dable concluir que, en el lapso indagado, la señora Ibarra Ticas incumplió setenta y cuatro veces su horario laboral, lo cual en este caso representaría *setenta y nueve horas* efectivas de trabajo aproximadamente; es decir, que, durante ese tiempo, la investigada desatendió sus obligaciones y funciones, para realizar actividades distintas a las de su cargo público.

Al respecto, es menester referir que, en razón de los principios de la ética pública de legalidad, transparencia y rendición de cuentas, regulados en el artículo 4 letras f), h) y m) de la LEG, los servidores públicos deben dejar constancia documental de todas las licencias que solicitan para ausentarse de sus labores, de manera que se justifique, sin dejar espacio a la arbitrariedad, que dichas licencias han sido solicitadas y autorizadas en legal forma por la autoridad competente, conforme lo disponen los artículos 13, 17 y 18 de la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos.

Particularmente, el artículo 44 del Reglamento Interno de Trabajo de CEL respecto a los permisos y licencias establece *“Todo permiso deberá ser tramitado personalmente por el trabajador, por escrito en el formulario correspondiente, y con un mínimo de tres (3) días de anticipación a la fecha en que habrá de iniciar la licencia”*. – *“La concesión de permiso con goce de sueldo, dependerá de la justificación presentada por el trabajador a la jefatura”*.

Es decir, los permisos y licencias no operan de manera automática y unilateral, sino que se requiere la petición formal del servidor público y el consentimiento de la institución para la cual labora; sin embargo, en este caso concreto, no consta ninguna documentación de respaldo que la investigada haya realizado el trámite correspondiente para solicitar los permisos relacionados con dichos incumplimientos a su jornada laboral, de lo cual se concluye que no se siguió el debido procedimiento.

2.2. *Venta de alimentos y de productos por catálogo en horas laborales por parte de la investigada, en el período indagado:*

Se ha acreditado en el procedimiento que el once de enero de dos mil veintidós, el Coordinador de Proyectos interino de CEL –en ese momento, jefe inmediato de la investigada– impuso a la señora Ibarra

Ticas una amonestación verbal debido a que se evidenció “(...) la recurrente actividad de comercialización de productos alimenticios dentro de las instalaciones del Edificio de Oficina Central de la CEL durante la jornada laboral (...)” [f. 11].

Además, según el informe rendido por el Gerente de Proyectos de CEL, la señora Ibarra Ticas no contaba con autorización para comercializar dichos productos dentro de la institución (f. 73).

En ese mismo sentido, los señores _____ y _____, empleados de CEL, destacados en el DATSyC, al declarar ante este Tribunal en audiencia de recepción de prueba testimonial (fs. 271 y 272) fueron conformes y contestes en sus declaraciones, ya que manifestaron que, entre los años dos mil diecisiete al dos mil veintidós, la señora Ibarra Ticas comercializaba productos como galletas, maní, pan dulce, frutos secos, entre otros, durante horas laborales; mercancía que era resguardada en contenedores plásticos dentro de su oficina.

Particularmente, refirieron que la investigada vendía personalmente los productos con los compañeros de trabajo de su mismo departamento y algunas veces con los empleados de los departamentos aledaños; que esta actividad se realizaba a cualquier hora, pero normalmente durante el “break”, que se daba entre las diez horas con treinta minutos y las once horas y, por la tarde, entre las quince y las quince horas con treinta minutos, donde cada empleado se acercaba al cubículo de la señora Ibarra Ticas a comprarle los productos; lo cual le tomaba entre cinco a diez minutos por persona, dependiendo si se quedaban conversando con ella, y que la cantidad de personas aproximadas que atendía era de cinco a seis empleados de otros departamentos, más los que eran del DATSyC.

Asimismo, señalaron que a diversos empleados del departamento les ofreció productos “Herbalife” –suplemento alimenticio– para que evitaran andar comprando comida en otros lugares; sin embargo, por ser un producto que necesita seguimiento fueron muy pocos los compañeros que compraron.

Sobre este punto, la señora Ibarra Ticas en su escrito de defensa (fs. 17 al 21) indicó que los hechos que se le atribuyen en el procedimiento respondían a “(...) una actividad mínima de contar con productos alimenticios sencillos, que no incidía con horas laborales...” (sic) y que los mismos “no incidieron de alguna manera en el rendimiento laboral” (sic); y, no obstante que en la amonestación verbal que le fue le impuesta se hizo referencia a un período de “meses, no se generó algún incidente que denotase la conducta que en ella se describe...”; por lo que –a su criterio–, se “refleja una mínima gravedad y circunstancias del hecho” (sic).

En ese sentido, y pese a que la investigada en su escrito de fs. 288 y 289, reconoció su responsabilidad de forma expresa referente a que siempre ha tenido una pequeña caja plástica transparente en los que resguarda productos alimenticios para su consumo personal y que ello se realizó “en la época de la pandemia ante el cierre de la cafetería institucional...” (sic); consta en el procedimiento que, contrario a lo manifestado por la señora Ibarra Ticas, con la prueba recabada y producida en el mismo, se logró establecer que la actividad de comercialización de productos no se trató de acciones aisladas u ocasionales, sino que las mismas se ejecutaron a diario y por períodos prolongados de tiempos entre los años dos mil diecisiete al dos mil veintidós, lo cual generó una afectación directa al desarrollo de sus funciones y de las del personal a su cargo –dada su calidad de jefa de departamento–, por la interrupción constante que implicaba la venta de dichos productos; razón por la cual, incluso, se hizo acreedora de una amonestación verbal por parte de su jefatura inmediata.

Por otra parte, la investigada y su representante también indican que sobre los hechos objeto del procedimiento, a la primera ya le fue impuesta una amonestación verbal, por lo que la finalidad disuasiva

de la misma ya se cumplió y no resulta proporcional la imposición de una multa pecuniaria, pues nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Al respecto, como se indicó supra, la prohibición ética del artículo 6 letra e) de la LEG busca evitar que los servidores públicos realicen actividades ajenas al quehacer institucional durante su jornada ordinaria de trabajo, y que se dediquen –exclusivamente– a las tareas usuales que corresponden a su puesto o cargo.

Es decir, la existencia de una amonestación disciplinaria interna sobre los hechos dilucidados en el presente procedimiento no impide a este Tribunal ejercer su potestad sancionadora, a fin de investigar posibles infracciones a deberes o prohibiciones éticas reguladas en la LEG y sancionar las mismas, de comprobarse su veracidad, tal como ha sucedido en este caso; lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 de la LEG y 102 incisos 1º y 2º del RLEG. Por lo que, resulta improcedente el argumento de defensa expresado.

Por último, la licenciada [redacted] en su escrito de fs. 278 al 280, afirma que la instructora delegada para la investigación de los hechos “al encontrarse con resultados que no abonan a su pretensión, llegó al extremo de citar el día 6 de Enero de 2023 (2 días antes de la audiencia probatoria que se había programado para las nueve horas del día nueve de Enero de 2023) sin conocimiento de este Tribunal a los señores [redacted] Y

(...) con la excusa de prepararlos para la audiencia, cuando en realidad la única finalidad de la referida Instructora Delegada era la de incidir e inducir a los mencionados testigos sobre los puntos específicos respecto a los cuales debían rendir sus testimonios en audiencia (...)”.

Por lo que, a su criterio, la injerencia directa realizada por la mencionada instructora sobre los testigos propuestos desnaturalizó sus declaraciones, vulnerando así el principio de inmediación y colocando en indefensión a su representada, pues no tuvo conocimiento de la citación realizada a los testigos previo al desarrollo de la audiencia de prueba señalada; lo que acarrea una nulidad de la prueba testimonial.

Al respecto, es preciso indicar que el artículo 35 de la LEG 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 86 del RLEG, el cual reitera su dependencia orgánica y funcional del Tribunal.

En ese sentido, 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 86 inciso 1º del RLEG; es decir, “(...) de aquella que no requiera inmediación... (...)”.

Entre las actividades delegables en el instructor, en los términos expuestos, se encuentra la investigación de los hechos y luego la recepción de los medios de prueba de carácter personal – interrogatorio de los testigos, artículos 89 y 90, e interrogatorio de peritos, artículo 91 inciso final del RLEG–; 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.

Así, en sede administrativa el debido proceso debe enfocarse principalmente en respetar al administrado el derecho a un procedimiento sancionador con todas las garantías. Es decir, el mismo encuentra su concreción cuando los administrados plantean sus alegatos y tienen una real oportunidad de probarlos.

En ese mismo orden de ideas, atendiendo al principio de legalidad y verdad material que rige el presente procedimiento administrativo sancionador, toda la actividad probatoria que el instructor recabe durante el período de prueba está respaldada en la delegación escrita que el Tribunal realiza en cada caso concreto, la cual está encaminada a obtener la verdad real de los hechos –es decir prueba de cargo y de descargo–.

De esta manera, se aclara a la licenciada [redacted] que en la resolución fs. 35 y 36, se delegó a una instructora para que realizara diligencias de investigación y de recolección de prueba que no requirieran intermediación (v.gr. la incorporación de documentos al expediente), y se le facultó para que *entrevistara a personas que tuvieran conocimiento de los hechos*, y producto de dichas diligencias se obtuvieron las entrevistas de los señores [redacted] y [redacted] (fs. 88 y 89); sin embargo, debido a que “Las entrevistas realizadas por el instructor comisionado no constituyen un acto de prueba sino de investigación que puede o no derivar en un ofrecimiento o propuesta de prueba testimonial”, conforme lo dispuesto en el artículo 85 inciso final del RLEG, la mencionada instructora en su informe de prueba de fs. 45 al 48 ofreció las entrevistas de los citados señores como prueba testimonial, las cuales fueron admitidas en legal forma pues a criterio de este Tribunal guardan relación con el objeto del caso, resultando pertinentes, necesarias y útiles para el esclarecimiento de las conductas atribuyas a la investigada, tal como se indicó en la resolución de fs. 241 y 242; para tal efecto, se señaló la correspondiente audiencia probatoria, precisamente para que la parte investigada pudiera controvertir dicha prueba, y así garantizar el principio de intermediación y legalidad, *el derecho de defensa de la investigada, el debido proceso y la buena fe*.

Por consiguiente, es completamente erróneo el argumento efectuado por la licenciada [redacted] al inferir que la instructora delegada tuvo injerencia en las deposiciones realizadas por los testigos en la audiencia de prueba, pues contrario a lo expuesto por la mencionada profesional, como se indicó durante el desarrollo de la misma audiencia, la entrevista previa que dicha servidora pública tuvo con los testigos fue para darles a conocer las técnicas del comportamiento forense en audiencia y que su testimonio debía versar sobre los hechos declarados previamente en las correspondientes actas de entrevista (fs. 88 y 89); es decir, el contenido de las declaraciones no dependía del arbitrio de la instructora, sino que las mismas debían circunscribirse al ofrecimiento probatorio admitido por este Tribunal.

Aunado a lo anterior, es necesario establecer que, de acuerdo con las técnicas de litigación oral aplicables en el ordenamiento jurídico salvadoreño, una forma válida de realizar los interrogatorios directos es a través de la técnica del relato, con la que se busca que sea el testigo quien traiga a conocimiento del ente decisor los elementos fácticos sobre los que versará su deposición, la cual se realiza por medio de

preguntas que invitan a la narración de los hechos con sus propias palabras y que sea el testigo el “actor principal” al momento de su declaración; sin embargo, ello no implica que la misma será libre y sin ningún control, pues para evitar dicha circunstancia el Tribunal delega a los instructores la dirección de los interrogatorios, a fin de que realicen las preguntas pertinentes para guiar su desarrollo.

Por ende, para el caso de mérito, las actuaciones realizadas por la instructora están amparados en las técnicas de oralidad que han sido adoptadas por este Tribunal para la preparación y recepción de la prueba testimonial, atendiendo al ya aludido principio verdad material. En consecuencia, por las consideraciones indicadas, dicho medio probatorio no adolece del vicio de nulidad alegado y deberá declararse improcedente el argumento expresado por la referida profesional.

En definitiva, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha establecido que durante el período indagado la señora Ibarra Ticas incumplió de forma recurrente su horario de trabajo, sin contar con justificación legal para ello, como una licencia; y, que comercializó productos alimenticios durante su jornada laboral, lo cual implicó una constante interrupción en el desarrollo de sus funciones.

En consecuencia, se ha establecido en este procedimiento la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG por parte de la señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas, en tanto se esperaba de ella que, como servidora pública, empleara el tiempo asignado exclusivamente para desempeñar sus funciones y cumplir las responsabilidades para las que fue contratado por la CEL.

En ese sentido, deberá determinarse la responsabilidad correspondiente por dichos hechos.

Por otra parte, con respecto a las posibles ventas de productos por catálogos realizados por la investigada, durante la tramitación del procedimiento no se lograron obtener elementos probatorios que indicaran que la señora Ibarra Ticas habría llevado a cabo dichas actividades de comercialización en horas labores, en el período objeto de indagación. Por consiguiente, estos hechos se tienen por no acreditados en el procedimiento.

2.3 La realización de trabajos personales en horas laborales por parte de la investigada, durante el período objeto del procedimiento:

Con el informe rendido por el Gerente de Gestión Tributaria de la Alcaldía Municipal de San Salvador, se ha establecido que, la señora Ibarra Ticas no es propietaria, responsable o administradora de local comercial, oficina o cualquier otro negocio relacionado con actividades en el ramo de ingeniería civil, arquitectura o similares (f. 85).

Asimismo, según consta en el informe rendido por la Ministra de Vivienda, la señora Ibarra Ticas no está inscrita en el Registro Nacional de Arquitectos, Ingenieros, Proyectistas y Constructores de ese Ministerio (f. 86).

Además, no pertenece a ninguna sociedad en calidad de socia, accionista funcional, representante legal, apoderada o cualquier otro cargo y no posee expediente de matrículas de empresas o comerciante individual, conforme lo establecido en el informe remitido por la Directora de los Registros de Comercio y de Garantías Mobiliarias del Centro Nacional de Registros (fs. 100, 101 y 105).

En ese mismo sentido, el Gerente de Proyectos de CEL, indicó que en dicha institución no se cuenta con registros donde conste que la investigada sea propietaria de alguna oficina particular dedicada a servicios de ingeniería civil, arquitectura o similares.

Durante su tiempo de servicio, únicamente se le ha impuesto una amonestación verbal, por comercialización de alimentos (f. 24).

En consecuencia, a criterio de este Tribunal no se lograron obtener elementos probatorios que indicasen que la investigada habría realizado trabajos personales durante su jornada laboral o que esté relacionada con una sociedad, local comercial u oficina relacionada con actividades vinculadas a servicios de ingeniería o arquitectura. Por consiguiente, estos hechos se tienen por no acreditados en el procedimiento.

3. La responsabilidad subjetiva de la investigada, señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas, respecto de la infracción atribuida:

La potestad sancionadora ejercida por este Tribunal se somete, entre otros principios, al de responsabilidad, regulado en el artículo 139 N.º 5 de la LPA, según el cual *“sólo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción las personas naturales y jurídicas que resulten responsables a título de dolo, culpa, o cualquier otro título que determine la ley”*.

Por tanto, es exigible, conforme a la referida disposición, que las sanciones que imponga este Tribunal –y cualquier otra autoridad administrativa– estén sustentadas, además, en la comprobación de un nexo subjetivo entre el autor y los hechos objeto de una sanción.

Este nexo *“(…) se puede manifestar como dolo, culpa, e incluso, para un grupo de infracciones administrativas denominadas “formales”, a nivel de inobservancia. Todas estas formas de imputación subjetiva conllevan el destierro de la responsabilidad objetiva con la que se sanciona automáticamente por la realización de un hecho.*

En el ordenamiento jurídico salvadoreño, la base de la exigencia de responsabilidad subjetiva se encuentra en la misma Constitución, en el artículo 12, al manifestar que *“Toda persona a quien se impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley (...)”*. Además, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa son congruentes al expresar que no puede haber sanción sin culpabilidad.

Por ejemplo, la Sala de lo Contencioso Administrativo en la sentencia de referencia 376-2007 de fecha 13 de febrero de 2017 expresó que *“los principios límites a la potestad sancionadora exigen que la infracción (...) se realice ya sea con intención o por culpa”*. Asimismo, la Sala de lo Constitucional en la resolución de referencia 110-2015 de fecha 30 de marzo de 2016 también indicó que: *“en materia administrativa sancionadora es aplicable el principio nulla poena sine culpa, lo que excluye cualquier forma de responsabilidad objetiva, pues el dolo o culpa constituyen un elemento básico de las infracciones administrativas”*.

Asimismo, la referida Sala de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia de referencia 508-2016 de fecha veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, acotó que, en materia administrativa sancionatoria, *“(…) las infracciones pueden ser atribuibles a cualquier título de imputación, sin que para ello se fije una regla general o una excepción [circunstancia que, si se configura en el derecho penal, por designio absoluto del legislador]. Por ello, corresponderá al aplicador de la norma, advertir si la infracción que se analice puede ser atribuida a título de dolo o culpa (...)”*.

En ese orden de ideas, en el caso de mérito, este Tribunal considera que la señora Ibarra Ticas se encontraba en una posición material que le demandaba conocer sus funciones, obligaciones y derechos como servidora pública.

Además, la investigada tuvo la oportunidad real y el dominio completo de solicitar las licencias correspondientes para ausentarse de sus labores con causa justificada y no lo hizo; ya que como jefa de departamento no solo debía cumplir con sus funciones y obligaciones, sino verificar que el resto de los empleados las cumplieran. Por el contrario, se ausentó de sus labores, por períodos prolongados de tiempo –en horas hábiles– sin contar con autorización legal para ello, valiéndose de su exoneración del registro de marcaciones diarias de asistencia, por su cargo de jefatura de departamento.

Asimismo, de manera deliberada utilizó tiempo de su jornada laboral para comercializar productos alimenticios en su puesto de trabajo, lo cual implicaba una interrupción en el desempeño de sus funciones a fin de obtener un provecho propio.

Por tanto, se ha acreditado en el presente caso la existencia del nexo subjetivo entre la señora Ibarra Ticas y las conductas comprobadas mediante este procedimiento –las cuales son típicas y antijurídicas conforme al artículo 6 letra e) de la LEG–; habiéndose establecido con certeza que la investigada actuó con un comportamiento doloso; por lo que, se sustenta la imposición de una sanción por la infracción cometida.

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

En este caso, como ya se indicó, las conductas constitutivas de infracción ocurrieron entre los años dos mil diecisiete y dos mil veintidós, es decir, de manera continuada.

Las infracciones continuadas son una pluralidad de ilícitos homogéneos entre sí, infringiendo el mismo o semejantes preceptos administrativos, que por una ficción legal se tratan como una sola infracción legal, a pesar de que cada ilícito en forma separada, podría ser una infracción independiente (sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ, en fecha 21-VII-2017, en el proceso referencia 510-2014).

Al haber acaecido los últimos hechos constitutivos de transgresiones éticas en el año dos mil veintidós, se estima oportuno fijar la multa a imponer a la investigada con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en mayo de dos mil veintidós, conforme lo establecido en el artículo 97 inciso 2º del RLEG, cuyo monto equivale a *trescientos sesenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América [US\$365.00]*, según el Decreto Ejecutivo N.º 10 de fecha siete de julio de dos mil veintiuno, y publicado en el Diario Oficial N.º 129, Tomo 432, de esa misma fecha.

Así, de conformidad con el mencionado artículo 44 de la LEG, para fijar el monto de la multa el Tribunal considerará **uno o más** de los siguientes aspectos: *i) la gravedad y circunstancias del hecho cometido; ii) el beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente, parientes o socio, como consecuencia del acto u omisión constitutivos de infracción; iii) el daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados; y, iv) la capacidad de pago, y la renta potencial del*

sancionado al momento de la infracción. Estos son, pues, los criterios de dosimetría que deben valorarse para que la sanción impuesta sea proporcional.

En este caso, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se le impondrá a la señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas, son los siguientes:

i) Respecto a 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 de fecha 28-11-2014, Inconstitucionalidad 8-2014, Sala de lo Constitucional).

Asimismo, la LEG contiene como principios de la ética pública, los de legalidad, transparencia y rendición de cuentas -artículo 4 letras f), h) y m) de la LEG-, los cuales orientan a todos los destinatarios de esa norma a actuar con apego al ordenamiento jurídico en el marco de sus atribuciones; de manera accesible para que la ciudadanía pueda conocer si sus actuaciones son apegadas a la ley; y, a rendir cuentas de la gestión pública.

En el presente caso, la gravedad de la infracción cometida por la señora Ibarra Ticas deviene de la naturaleza del cargo que ejercía, en virtud del nivel jerárquico en el que se encontraba dentro de CEL y, por ende, de su nivel de responsabilidad; pues, como Jefa de Departamento debía: *i)* coordinar y supervisar las actividades relacionadas con su departamento; *ii)* supervisar, controlar y evaluar las actividades del personal; *iii)* realizar reuniones periódicas de trabajo con el personal; *iv)* elaborar y evaluar los informes de avances de actividades en el cumplimiento de metas; y, *v)* visitar inmuebles afectados para la verificación de valúos de propiedad, para construir derechos de servidumbres de electroducto y adquirirlos a favor de CEL, entre otras, de conformidad con el Manual de Descripción de Puestos de dicha institución.

No obstante tener esas responsabilidades normativas, la investigada realizó actividades no institucionales, incumpliendo así su jornada laboral; es decir, conductas que habría realizado durante el período comprendido entre el veintisiete de julio de dos mil diecisiete al dieciocho de mayo de dos mil veintidós, aprovechándose de forma indebida de su cargo, y satisfaciendo sus intereses particulares, lo cual resulta antagónico a la función pública que desempeñaba.

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 CEL–, pues se erogaron fondos para sufragar remuneraciones que no fueron devengadas en su totalidad, pues se ha comprobado que entre el veintisiete de julio de dos mil diecisiete al dieciocho de mayo de dos mil veintidós, la señora Ibarra Ticas incumplió de forma reiterada su jornada laboral sin que existiera justificación o documentación de respaldo que le habilitara para ello por parte de dicha institución.

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 de la referida institución para cubrir el pago de remuneraciones por tiempo en el cual la investigada no prestó servicios a la entidad.

iii) La renta potencial de la investigada al momento de cometer la transgresión:

Según el informe de reporte de ingresos recibidos por la señora Ibarra Ticas en concepto de salarios, emitido por la Jefa del Área de Nóminas y Prestaciones de CEL, consta que la investigada percibió mensualmente un salario de dos mil trescientos dos dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,302.00), por su cargo de Jefa del DATSyC, durante el período de julio de dos mil diecisiete a marzo

de dos mil diecinueve; y, un salario mensual de dos mil cuatrocientos cincuenta y dos dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,452.00), en el período de abril de dos mil diecinueve a mayo de dos mil veintidós [f. 62].

En consecuencia, en atención a la gravedad de los hechos cometidos, al daño ocasionado a la Administración pública y a la renta potencial de la señora Ibarra Ticas, es pertinente imponerle a esta una multa de *dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de trescientos sesenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$365.00) cada uno, que suman la cantidad de setecientos treinta dólares de los Estados Unidos de América (US\$730.00)*, por la infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra c) de la LEG, cuantía que resulta proporcional a la transgresión cometida.

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 f), h) y m), 6 letra e), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental; 95 y 97 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal RESUELVE:

a) Sanciónase a la señora Sobeida Maromay Ibarra Ticas o Zobeyda Maromay Ibarra Ticas, ex Jefa del Departamento de Adquisición de Terrenos, Servidumbres y Catastro de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), con una multa de *setecientos treinta dólares de los Estados Unidos de América (US\$730.00)*, por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que en el período comprendido entre el veintisiete de julio de dos mil diecisiete al dieciocho de mayo de dos mil veintidós, habría realizado actividades no institucionales, incumpliendo setenta y cuatro veces su jornada laboral sin tramitar los permisos respectivos, y comercializar productos alimenticios durante su horario de trabajo, en cuyo lapso de tiempo percibió el salario correspondiente, sufragado con fondos públicos, según se ha desarrollado en el considerando IV de la presente resolución.

b) Se hace saber a los intervinientes que, de conformidad con los artículos 39 de la Ley de Ética Gubernamental, 96 del Reglamento de dicha Ley, 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 siguiente al de la notificación respectiva.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

