

El presente registro en su versión original contiene datos personales, información reservada y elementos de carácter confidencial. En este contexto, es oportuno proteger la esfera privada de sus titulares. En tal sentido, conforme a lo establecido al artículo 30 de la Ley de Acceso a la información Pública, se extiende la siguiente versión pública.

117-A-22

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las catorce horas del día treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés.

Mediante resolución de f. 474, 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; en ese contexto, se recibió escrito remitido por la licenciada [REDACTED], representante de la señora Alba Luz Salvador de Guzmán, junto con la documentación con la cual comprueba su personería (ff. 480 al 487).

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

En el presente caso, se atribuye a la señora Alba Luz Salvador de Guzmán, Secretaria de Primera Instancia II del Juzgado de lo Laboral de San Miguel, la posible transgresión a la prohibición ética regulada en el art. 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG); por cuanto, en el período comprendido desde el uno de enero de dos mil veintiuno al cinco de diciembre de dos mil veintidós, habría realizado actividades privadas durante su jornada laboral, entre ellas, ejercer actividades propias de su profesión como notaria y trámites registrales en el Centro Nacional de Registros –CNR–, durante el horario de trabajo institucional.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de ff. 2 y 3, se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirieron informes sobre los hechos objeto de aviso.

2. Por resolución de ff. 37 y 38, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la señora Salvador de Guzmán; y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

3. Mediante escrito de ff. 41 al 44, el licenciado [REDACTED], representante de la servidora pública investigada, presentó escrito con el cual refirió argumentos de defensa.

4. Por resolución de ff. 50 al 52, se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles, y se delegó a un instructor de este Tribunal para la investigación de los hechos.

5. En el informe de ff. 60 al 63, el instructor delegado estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental (ff. 64 al 470).

6. En resolución de f. 474, 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; ante lo cual, se recibió escrito remitido por la licenciada [REDACTED], representante de la señora Salvador de Guzmán, en el cual expresó valoraciones en defensa de su mandante (ff. 480 al 482).

II. Fundamento jurídico.

Transgresión atribuida

La conducta atribuida a la señora Salvador de Guzmán 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 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.

En ese mismo sentido se pronunció este Tribunal en la resolución de las once horas con treinta minutos del día veintitrés de mayo de dos mil veintidós, en el procedimiento referencia 207-A-19.

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:

1. Informes y documentación anexa remitidos por servidores públicos de la Dirección del Registro de la Propiedad Intelectual, Directora de los Registros de Comercio y de Garantías Mobiliarias y Director del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas del CNR, en los cuales se detallan registros referentes a la participación de la señora Salvador de Guzmán en trámites registrales (ff. 7 al 27, 255, 256).

2. Informe suscrito por la Jefa de la Unidad Técnica Central –UTC– de la Dirección de Talento Humano Institucional de la CSJ, con la documentación adjunta que contiene la información laboral de la señora Salvador de Guzmán, funciones asignadas, registros de licencias y normativa aplicable para regular la modalidad de trabajo durante la pandemia de COVID-19 (ff. 28 al 36).

3. Certificación del “fragmento” del Libro de Control de Personal del Juzgado de lo Laboral de San Miguel (ff. 69 al 130).

4. Informe del Director del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas del CNR, con en el cual adjunta el detalle de los trámites realizados por la señora Salvador de Guzmán en los Registros Departamentales (ff. 131 al 147).

5. Informe suscrito por la Jefa de la UTC de la Dirección de Talento Humano Institucional de la CSJ, que contiene el detalle de licencias solicitadas por la señora Salvador de Guzmán durante el período investigado (f. 148).

6. Acta suscrita por el instructor delegado, en la que señala la verificación *in situ* del Libro de Registro de Personal del Juzgado de lo Laboral de San Miguel (ff. 149 y 150).

7. Informe suscrito por la Jueza de lo Laboral de San Miguel, junto al cual remite las certificaciones de los permisos registrados en esa sede judicial, refrendas de nombramiento de la señora Salvador de Guzmán y normativa aplicable para regular la modalidad de trabajo durante la pandemia de COVID-19 (ff. 151 al 184).

8. Informe remitido por el Director General de Tránsito del Viceministerio de Transporte –VMT–, referente a los trámites en que ha intervenido la señora Salvador de Guzmán en esa entidad (ff. 185 y 186).

9. Copia simple de la sentencia emitida por la Cámara Sexta de Primera Instancia de la Corte de Cuentas de la República –CCR– en el juicio de cuentas con referencia JC-VI-010-2020 (ff. 189 al 231).

10. Nota de la Alcaldía Municipal de San Miguel en la cual detallan los inmuebles registrados a nombre de la señora Salvador de Guzmán (ff. 248 al 250).

11. Informe suscrito por el Consejal Presidente del Consejo Nacional de la Judicatura, con el cual se indican los procesos formativos en que ha participado la señora Salvador de Guzmán durante el período investigado (ff. 251 al 254).

12. Detalle de salarios, bonificaciones y prestaciones económicas percibidas por la señora Salvador de Guzmán, así como los descuentos por ausencias durante el período objeto de investigación, suscrito por el Jefe interino del Departamento de Tesorería de la CSJ (ff. 259 al 264).

13. Oficio suscrito por el Juez Primero de lo Civil y Mercantil de San Miguel, en el cual menciona que la licenciada Salvador de Guzmán se apersonó a esa sede judicial en su calidad de Notario para el trámite de autorización de su libro de protocolo (f. 266).

14. Certificación de la sentencia emitida por el Juzgado Primero de lo Civil y Mercantil de San Miguel en el proceso con referencia 05636-22-CVPA-1CM1-582-01 en el que se dio por terminada la relación laboral de la señora Salvador de Guzmán con la CSJ y acta suscrita por el instructor delegado en el cual informa que dicha resolución se encontraba siendo impugnada ante la Cámara de lo Civil de la Primera Sección de Oriente (ff. 267 al 336).

15. Certificación del Libro de Control de Personal del Juzgado de lo Laboral de San Miguel (ff. 337 al 443).

16. Nota suscrita por el Director de Auditoría tres de la CCR, en la cual informa que la señora Salvador de Guzmán no ha sido objeto de ninguna acción de control durante el período investigado (f. 447).

17. Oficio remitido por el Secretario Administrativo de la Comisión de Servicio Civil de San Salvador de la Corte Suprema de Justicia, con el cual indica que esa entidad no está autorizada para resolver conflictos laborales entre trabajadores de la CSJ del departamento

de San Miguel, de manera que no existen procesos en contra de la señora Salvador de Guzmán (f. 449).

18. Oficios remitidos por el Secretario General del Tribunal de Servicio Civil y los Miembros Propietarios de la Comisión del Servicio Civil de San Miguel de la Corte Suprema de Justicia, en los cuales mencionan que no existen procesos iniciados contra la señora Salvador de Guzmán durante el período objeto de investigación (ff. 463, 464, 471).

19. Impresión de correo electrónico remitido por el instructor delegado para realizar las diligencias de investigación, con el cual remite el informe proporcionado por el Director General de Tránsito del Viceministerio de Transporte, en el que se detalla que las presentaciones en SERTRACEN donde intervino la señora Salvador de Guzmán no fueron ingresadas por dicha profesional (ff. 472 y 473).

Por otra parte, la prueba documental de ff. 187, 188, 234 al 247, 257 y 265 no será objeto de valoración por no estar vinculada con el objeto del procedimiento y por carecer de utilidad para acreditar los hechos que se dilucidan.

IV. Valoración de la prueba y decisión del caso.

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

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

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 1°, 2° y 3° de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), establece reglas generales en cuanto a los medios probatorios, así: “[I]os hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán probarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho y será aplicable, en lo que procediere, el Código Procesal Civil y Mercantil.---Se practicarán en el procedimiento todas las pruebas pertinentes y útiles para determinar la verdad de los hechos, aunque no hayan sido propuestas por los interesados y aun en contra de la voluntad de éstos. ---Las pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica; sin embargo, para el caso de la prueba documental, se estará al valor tasado de la misma en el derecho procesal común”.

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

1. La calidad de servidora pública de la investigada, su horario y modalidad de trabajo.

En el período investigado, comprendido desde el uno de enero de dos mil veintiuno al cinco de diciembre de dos mil veintidós, la señora Salvador de Guzmán laboró como Secretaria de Primera Instancia II en el Juzgado de lo Laboral de San Miguel, como consta en las certificaciones de sus refrendas de nombramiento (ff. 169 al 172).

Las principales funciones asignadas a la señora Salvador de Guzmán se encuentran reguladas en el artículo 78 de la Ley Orgánica Judicial y en la certificación del Manual de Descripción de Puestos de Trabajo, entre ellas: acompañar al juez o jueces en la realización de actos o diligencias judiciales; autorizar con su firma las resoluciones del tribunal o juzgado, guardando secreto en las materias que lo exijan; recibir los escritos que se presenten en el tribunal o juzgado, anotando al margen de aquellos y en presencia del interesado, la fecha y hora de recepción, autorizando esta razón con su firma y sello, distribuyéndolos de manera inmediata conforme a la asignación de procesos previamente establecida, etc. (ff. 183 y 184).

El horario de trabajo asignado la señora Salvador de Guzmán es de lunes a viernes, de las ocho a las dieciséis, con una pausa para tomar alimentos de las trece a las catorce horas, conforme a las cláusulas 30 y 38 del Contrato Colectivo de Trabajo del Órgano Judicial. En cuanto al mecanismo de control de cumplimiento de la jornada laboral y la persona responsable de llevar ese control, la UTC aseguró que esa atribución es exclusiva del tribunal, conforme al artículo 8 literal b) en relación al 9, ambos de la Ley de la Carrera Judicial (f. 28).

En cuanto a la normativa aplicable para regular la modalidad de trabajo durante la pandemia de COVID-19, se mencionó que el retorno a las labores inició con el Acuerdo de Corte Plena No. 8-P, de fecha once de junio de dos mil veinte, el cual contemplaba la modalidad de trabajo a distancia para el personal con alguna condición vulnerable respecto al contagio por SARS-COV2, así como un esquema de trabajo semipresencial con rotación por grupos de trabajo, para el personal sin ninguna condición de vulnerabilidad.

La modalidad rotativa se mantuvo vigente hasta el treinta de noviembre de dos mil veintiuno, efectuándose diversas modificaciones en función de las normativas de rango secundario que amparaban al personal con condición vulnerable; siendo así, que la CSJ emitió diversos acuerdos.

De conformidad a los registros de la Unidad Técnica Central, la señora Salvador de Guzmán se encontraba en un esquema de presencialidad completa, dado el cargo que desempeñaba, como consta en memorándum emitido por el entonces Juez de lo Laboral de San Miguel (ff. 28 y 33), lo cual fue confirmado también en el informe de ff. 151 al 153.

El mecanismo de control de asistencia y puntualidad de dicha servidora judicial fue mediante Libro de Control de Asistencia, cuyos registros se encuentran agregados al expediente de (ff. 69 al 130 y 337 al 443).

De acuerdo a los registros de la UTC y del Juzgado de lo Laboral de San Miguel, a la señora Salvador de Guzmán le fueron extendidos siete diferentes permisos durante el período objeto de investigación, por motivos de duelo, enfermedad, diligencias judiciales, entre otros (ff. 148, 154 al 168).

2. *Las actividades privadas ejercidas por la señora Salvador de Guzmán relacionadas con la función pública notarial y la comparecencia a registros públicos.*

Tanto el licenciado [REDACTED] como la licenciada [REDACTED], representantes de la señora Salvador de Guzmán, señalaron –en síntesis– que las presentaciones o retiros de documentos en el Centro Nacional de Registros no constituyen actividad notarial, por lo cual consideran que las conductas atribuidas a su mandante no se adecuaban al objeto del presente procedimiento; razón por la cual alegaron la improcedencia del presente procedimiento, de conformidad al art. 81 letra b) del RLEG (ff. 41 al 44 y 480 al 482).

Ante lo cual se reitera que, tal como fue resuelto en el pronunciamiento de fs. 37 y 38, el objeto del procedimiento se circunscribe a determinar la realización de actividades privadas durante la jornada laboral de la señora Salvador de Guzmán, citando –como ejemplo de ellas– el ejercicio de su función como Notaria y la realización de trámites registrales en el CNR, durante el horario de trabajo institucional. En consecuencia, se procederá a realizar el análisis de fondo referente a la realización de actividades no institucionales durante el horario de trabajo de la investigada.

Por otra parte, la licenciada [REDACTED] también señaló en su escrito que ha quedado “desvanecido” que su representada realizó actividades privadas, debido a que no se ha comprobado la remuneración que la señora Salvador de Guzmán recibió por los servicios privados prestados (f. 421); sin embargo, se aclara que la conducta reprochable en el presente caso no es la remuneración por los trámites particulares que ejercía la investigada, sino la realización de actividades privadas, incumpliendo su hora de trabajo, sin haber tramitado los permisos correspondientes.

Pues, como fue referido *supra*, la norma atribuida a la investigada –art. 6 letra e) de la LEG– 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; lo cual 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.

Ahora bien, el Director del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas del CNR señaló que se presentaron en esa institución cuarenta instrumentos otorgados ante los oficios de la Notaria Salvador de Guzmán, de los cuales, *uno fue otorgado durante horas hábiles*, en los términos siguientes: documento de compraventa otorgado a las trece horas del día viernes dieciocho de febrero de dos mil veintidós (f. 133).

Cabe aclarar, que no existe ningún registro referente a que dicha servidora pública haya solicitado algún permiso para realizar dichas funciones relacionadas con su profesión como Notaria, durante su horario laboral.

Al respecto, se señala que la Ley de Notariado en su artículo 1 es claro en indicar que *“El notariado es una función pública. En consecuencia, el notario es un delegado del estado que da fe de los actos, contratos y declaraciones que ante sus oficios se otorguen y de otras actuaciones en que personalmente intervenga, todo de conformidad con la ley.*

La fe pública concedida al Notario es plena respecto a los hechos que, en las actuaciones notariales, personalmente ejecuta o comprueba. En los actos, contratos y declaraciones que autorice, esta fe será también plena tocante al hecho de haber sido otorgados en la forma, lugar, día y hora que en el instrumento se expresa.

La fuerza probatoria de todo instrumento notarial se regula de conformidad con las leyes respectivas. (El subrayado es nuestro).

De lo anterior, puede concluirse que la función notarial es personalísima e indelegable, propia del Notario que la autoriza, convirtiéndose este en un funcionario del Estado al que se le delega la potestad de otorgar fe pública.

Por lo que, al momento de presentarse los otorgantes y el notario –facultado por la ley para dar fe pública de los actos que se realizarán ante su presencia– debe verificarse, entre otros aspectos, que los comparecientes estén presentes a la hora de firmar el documento que él autoriza y que el mismo efectivamente se esté otorgando en la hora indicada instrumento, siendo esta una de las obligaciones primordiales actuando en el ejercicio de su función notarial.

Dicha circunstancia cobra importancia porque *el Notario está dando fe de actos que le constan, tanto en persona, lugar, tiempo y efectos jurídicos.*

Por otra parte, el Director del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas informó que durante el periodo investigado, la señora Salvador de Guzmán *compareció en cuatro ocasiones a los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas* de los departamentos de: San Miguel, Morazán y La Unión, **a presentar treinta y ocho documentos** en esa entidad durante horarios y fechas hábiles, en los días siguientes: veintiocho de marzo, veintiuno de junio, trece de julio y tres de agosto, todas esas fechas de dos mil veintidós (ff. 138 al 141).

[Handwritten marks and signatures on the right margin]

De igual forma, de acuerdo a los registros administrativos de la UTC y del Juzgado de lo Laboral de San Miguel, la aludida servidora pública no hizo ninguna solicitud de licencia para realizar dichos trámites, durante su jornada de trabajo (f. 148).

Por otra parte, el Director del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas informó que durante el período investigado, la señora Salvador de Guzmán *compareció en trece ocasiones a los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas* de los departamentos de: San Miguel, Usulután y Morazán, **a retirar treinta y ocho documentos** en esa entidad durante horarios y fechas hábiles, según el detalle siguiente: diecinueve de enero y veintiséis de marzo, ambas fechas de dos mil veintiuno; seis de enero, trece de enero, veintidós de marzo, cuatro de abril, ocho de abril, veinticuatro de junio, veintiséis de julio, tres de agosto, nueve de agosto, doce de septiembre y veintiocho de octubre, todas estas fechas de dos mil veintidós (ff. 142 al 145).

Únicamente para esta última fecha, veintiocho de octubre de dos mil veintidós, la señora Salvador de Guzmán contaba con licencia por duelo, acorde a la constancia emitida por la Jefa de la UTC (f. 148). Para todos los demás días, la servidora pública investigada no tramitó ningún tipo de permiso que la autorizara para ausentarse de su jornada de trabajo en el Juzgado de lo Laboral de San Miguel.

Adicionalmente, el Director del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas informó que durante el período investigado, la señora Salvador de Guzmán compareció a las instalaciones de esa institución ubicada en el departamento de San Miguel a solicitar certificaciones literales y extractadas respecto de tres diferentes trámites, siendo estos los días trece y veintiuno de enero de dos mil veintidós (f. 146); sin que hubiese solicitado las licencias correspondientes para ausentarse de su trabajo.

Finalmente, consta en el oficio suscrito por el Juez Primero de lo Civil y Mercantil de San Miguel, que la licenciada Salvador de Guzmán se apersonó a esa sede judicial a las doce horas con cuarenta y ocho minutos del día veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno en su calidad de Notario, para solicitar la compra de hojas para conformar su libro de protocolo (f. 266); sin que se cuente con alguna habilitación para abandonar sus labores en dicha fecha (f. 148).

Es decir, que durante todo el período objeto de investigación, la investigada elaboró instrumentos notariales y realizó múltiples trámites en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas de diversos departamentos del país en fechas y horas laborales coincidentes en las que *debía* ejercer sus funciones como servidora pública del Juzgado de lo Laboral de San Miguel; sin que haya solicitud de ningún permiso para realizar dichas funciones relacionadas con su profesión como Notaria.

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 dentro de la institución en la que labora ejerce el cargo de Secretaria de Primera

Instancia II, lo que le impone la obligación de conocer la legislación interna –de acuerdo al perfil de requerimientos básicos establecidos para su puesto de trabajo (ff. 183 y 184)–. Por el contrario, se ausentó de sus labores, sin contar con autorización para ello.

Ahora bien, 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” (...) [Sentencia pronunciada por el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, el día 29-VIII-2018, en el proceso referencia 00014-18-ST-COPC-2CO].

Ahora bien, 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 presente caso la señora Salvador de Guzmán, como servidora pública, conforme al artículo 6 letra e) de la LEG, tenía prohibido realizar actividades privadas durante su jornada ordinaria de trabajo; sin embargo, se ha comprobado mediante este procedimiento que hizo caso omiso de esa prohibición, lucrándose indebidamente del erario público, *aun conociendo que dicha conducta estaba expresamente vedada*.

De lo anterior, se concluye que a pesar de existir claramente definida en la LEG dicha prohibición, y la obligación de conocerla, la señora Salvador de Guzmán actuó con dolo al transgredirla, al comparecer a instituciones públicas a realizar trámites relacionados con su función de Notaria, durante el período investigado.

Esa conducta también se contrapone a uno de los principios establecidos en el Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos –instrumento guía para los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas en la lucha contra la corrupción–, y es el que prescribe que *un cargo público conlleva la obligación de actuar en pro del interés público*, por ende, el titular del mismo, *será ante todo leal a los intereses públicos de su país, velará por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o las normas administrativas, y con integridad*.

Al respecto, es menester reiterar 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 dispone el artículos 13, 17 y 18 de la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos.

En consecuencia, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha establecido que durante el período indagado, la señora Salvador de Guzmán incumplió reiteradamente su horario de trabajo para realizar actividades ajenas a las institucionales, y se ausentó del mismo sin contar con autorización legal, como licencias que le habilitaran para ello.

Por otra parte, en defensa de su representada, la licenciada [redacted] indicó que –a su consideración–, las “actividades privadas” que menciona el art. 6 letra e) de la LEG, implican que “ha existido una remuneración o pago por los servicios que se hayan prestado en esas horas laboradas para un ente privado” [sic]; por lo que, según su criterio, no se han comprobado los presupuestos para que se constituya una “actividad privada”.

Sin embargo, tal como ha sido resuelto por esta autoridad en otras ocasiones, el artículo 6 letra e) de la LEG proscribire a los servidores públicos realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, sin contar con una justificación legal para ello, siendo entonces lo reprochable de esa conducta que el personal al servicio de las entidades estatales

no cumpla las funciones encomendadas en el tiempo establecido para ese efecto, y destine este último para cualquier otra actividad ajena a esas instituciones, es decir, privada, sin estar autorizado para eso, independientemente de que obtenga un beneficio de cualquier naturaleza por desarrollar esta última clase de actividades (Pronunciamiento del 19/1/2023 en el expediente del procedimiento administrativo sancionador 103-A-21).

Ciertamente, al no encontrarse la señora Salvador de Guzmán desarrollando las funciones propias de su cargo público en el Juzgado de lo Laboral de San Miguel, durante la jornada laboral prevista –en las fechas y horarios detallados–, se encontraba realizando cualquier otra actividad ajena a esa institución, es decir, privada que, como se ha indicado, no estaba autorizada a realizar en ese tiempo.

Por tanto, se ha acreditado en el presente caso la existencia del nexo subjetivo entre la señora Salvador de Guzmán y la conducta comprobada mediante este procedimiento –la cual es típica y antijurídica conforme al artículo 6 letra e) de la LEG–; habiéndose establecido con certeza que la investigada actuó con un comportamiento doloso; pues tenía pleno conocimiento que debía atender sus labores en el Juzgado de lo Laboral de San Miguel; sin embargo, aprovechándose de ello, realizó actividades profesionales no institucionales, por lo que, se sustenta la imposición de una sanción por la infracción cometida, como ha sido resuelto por este Tribunal en casos similares (v.gr. resolución del quince de mayo de dos mil veintitrés pronunciada en el expediente 48-A-22).

Conclusión.

En suma, se ha comprobado con total certeza que en el período comprendido desde el uno de enero de dos mil veintiuno al cinco de diciembre de dos mil veintidós, la señora Salvador de Guzmán, elaboró instrumentos notariales y realizó múltiples trámites en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas de diversos departamentos del país; todo lo anterior, en fechas y horas laborales coincidentes en las que debía ejercer sus funciones el Juzgado de lo Laboral de San Miguel; sin que haya solicitado ningún permiso para ausentarse o realizar dichas funciones, desatendiendo con ello sus obligaciones.

En consecuencia, al haberse comprobado con total certeza los hechos y la transgresión atribuida a la persona investigada, deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

V. Sanción aplicable.

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

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

El artículo 97 del Reglamento de la LEG 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 desde el uno de enero de dos mil veintiuno al cinco de diciembre de dos mil veintidós, es decir, de manera continuada; ausentándose de su jornada laboral en un total de veintiún ocasiones para la realización de diversos trámites ajenos a sus funciones de Secretaria de Primera Instancia.

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

Al 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 para ese año, cuyo monto equivalía 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 Salvador de Guzmán son los siguientes:

i) Respecto a la gravedad y circunstancias del hecho cometido:

En el caso de mérito, la gravedad de la conducta antiética cometida por la señora Salvador de Guzmán deviene de una circunstancia de la cual se valió para evadir las responsabilidades legales que pudiesen deducirse de esa transgresión, es decir, de la acción de ocultar su realización sin solicitar el permiso correspondiente, como si hubiese laborado normalmente.

Lo anterior, revela que la investigada inobservó el principio ético de transparencia, relacionado en párrafos precedentes. Ciertamente, la transparencia exige una conducta clara que permita visualizar lo que hay detrás de un acto o promesa que tenga la vocación de producir efectos jurídicos (Viana Cleves, María José. *El principio de Confianza Legítima en*

el derecho Administrativo colombiano, Universidad Externado de Colombia Bogotá, Primera Edición año 2007, Págs. 40 y 45, citada en el artículo Principio de la Buena Fe y Responsabilidad de la Administración Pública de Roosevelt Jair Ospina Sepúlveda).

La transparencia es además un elemento inherente a la buena fe. Esta última se trata de un principio general del Derecho que, para la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en lo medular se relaciona con el deber de conducirse honradamente (...) en la formación y ejecución de una relación jurídica y sus consecuencias (Sentencia pronunciada el 10/IV/2010 en el proceso de Habeas Corpus referencia 267-2002).

En ese orden de ideas, también se colige que la señora Salvador de Guzmán, al realizar las conductas descritas, no actuó de buena fe; pues, para sustraerse del cumplimiento de sus responsabilidades laborales, y evadir la determinación de posibles responsabilidades legales, no solicitó los permisos correspondientes y simuló como si hubiere trabajado en los días relacionados, comportamiento que denota engaño, fraude, malicia y la intención de mantener ocultas dichas circunstancias, en oposición a la transparencia que exige el actuar de buena fe.

Como ejemplo de ello, se puede mencionar el oficio suscrito por la Jueza de lo Laboral de San Miguel, en el cual solicita a la Pagadora Auxiliar del Centro Judicial que aplique descuento nominal al salario mensual de la investigada, debido a que “maliciosamente firmó el Libro de Control de Asistencias haciendo parecer que laboró” en los días del tres al siete de octubre de dos mil veintidós (f. 261).

Además, debe tomarse en cuenta el nivel jerárquico que desempeñaba la señora Salvador de Guzmán, en virtud de su cargo de Secretaria de Primera Instancia; pues de conformidad al art. 82 de la Ley Orgánica Judicial: “*El Secretario es el jefe inmediato del personal subalterno y tiene a su cargo la administración de la oficina. cuidará, en consecuencia, de que los demás empleados cumplan sus obligaciones*”.

La magnitud de la infracción deriva entonces también de la naturaleza del cargo desempeñado por la referida servidora pública y, por ende, de su nivel de responsabilidad con la eficiencia y eficacia de los servicios que se prestan en el Juzgado de lo Laboral de San Miguel, a cuyos intereses debía servir.

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 Juzgado de lo Laboral de San Miguel–, ya que se erogaron fondos para sufragar remuneraciones que no fueron devengadas en su totalidad, pues se ha comprobado que durante el período investigado, la señora Salvador de Guzmán incumplió con 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 y de recursos 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.

En el período comprendido desde el uno de enero de dos mil veintiuno al cinco de diciembre de dos mil veintidós, cuando acaecieron los hechos constitutivos de transgresión ética del artículo 6 letra e) de la LEG, la investigada Salvador de Guzmán percibió un salario mensual de mil quinientos seis dólares con cuarenta y dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América [US \$1506.42] y mil setecientos seis dólares con cuarenta y dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América [US \$1,706.42], respectivamente, de acuerdo al detalle de salarios, bonificaciones y prestaciones económicas percibidas por la señora Salvador de Guzmán durante el período objeto de investigación, suscrita por el Jefe interino del Departamento de Tesorería de la CSJ (ff. 259 al 264).

En consecuencia, en atención a la gravedad de los hechos cometidos y a la renta potencial de la señora Salvador de Guzmán, es pertinente imponerle a esta última una multa de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, equivalentes a setecientos treinta dólares de los Estados Unidos de América (US \$730.00), por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, cuantía que resulta proporcional a la transgresión cometida según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución; VI. 1 letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 1 letra c) y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4 letras a), b), f), g) e i), 6 letra e), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental; 95 y 97 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE**:

a) *Autorízase* la intervención de la licenciada _____, en el presente procedimiento administrativo sancionador, como representante de la señora Alba Luz Salvador de Guzmán.

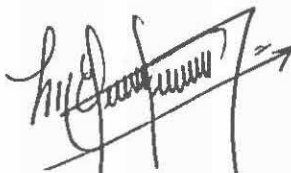
b) *Sanciónase* a la señora Alba Luz Salvador de Guzmán, Secretaria de Primera Instancia II del Juzgado de lo Laboral de San Miguel, con una multa de setecientos treinta dólares de los Estados Unidos de América (US \$730.00), por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental; en razón que, en el período comprendido desde el uno de enero de dos mil veintiuno al cinco de diciembre de dos mil veintidós, realizó actividades privadas durante su jornada laboral, entre ellas, ejercer actividades propias de su profesión como notaria y trámites registrales en el Centro Nacional de Registros, durante el horario de trabajo institucional, sin tramitar los permisos respectivos y en cuyo lapso de tiempo percibió el salario correspondiente, sufragado con fondos públicos, según consta en el considerando IV de esta resolución.

c) Se hace saber a la investigada y a sus representantes que, de conformidad con los artículos 39 de la Ley de Ética Gubernamental, 96 del Reglamento de dicha Ley, 104, 132 y

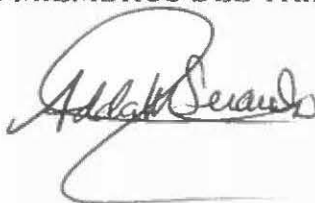
133 de la Ley de Procedimientos Administrativos, para la presente resolución se encuentra habilitada la interposición del Recurso de Reconsideración, el cual es optativo para el agotamiento de la vía administrativa; y de disponer su utilización, deberá presentarlo dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva.

d) *Tiéndose* por señalados como medios técnicos para recibir notificaciones por parte de la licenciada _____, los correos electrónicos que refiere en el folio 482 vuelto del presente expediente.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN



5