

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:

98-A-22

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las trece horas con quince minutos del día dieciséis de noviembre de dos mil veintidós.

Mediante resolución de f. 19 se abrió a pruebas el procedimiento, delegándose Instructora para que realizara la investigación del caso, ofreciere y propusiere la prueba que estimase pertinente; en ese contexto, se ha recibido informe de la aludida delegada, con el que incorpora prueba documental (fs. 26 al 55).

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

El presente procedimiento se tramita contra el señor Juan Dalton Martínez Pineda, Síndico Municipal de Guazapa, departamento de San Salvador, a quien se atribuye la posible infracción al deber ético de *"Excusarse de intervenir o participar en asuntos en los cuales él, su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, tengan algún conflicto de interés"*, regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto entre los años dos mil veintiuno y dos mil veintidós, habría intervenido en la adopción de acuerdos municipales de nombramiento y contratación de su cuñada, la señora [REDACTED], en puestos de trabajo en la Alcaldía Municipal de Guazapa, entre ellos, los de Encargada de Recuperación de Mora –de forma remunerada y ad honorem–, "Recuperación de Mora ad honorem" y Oficial de Acceso a la Información Pública.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de fs. 2 y 3 se ordenó la investigación preliminar del caso sobre los hechos objeto de aviso.
2. En la resolución de fs. 15 y 16 se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Martínez Pineda, y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa y presentara las alegaciones y prueba que estimara pertinentes.
3. Mediante escrito de f. 18, el investigado realizó alegaciones sobre los hechos e infracción atribuidos.
4. Por resolución de f. 19, se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles y se delegó a Instructora para la investigación de los hechos.
5. En el informe de fs. 26 al 55, la Instructora delegada estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental.

II. Omisión de la etapa de traslado

El investigado, en escrito recibido el día doce de septiembre de dos mil veintidós (f. 18), expresa estar consciente de haber votado a favor de la contratación de la señora [REDACTED] en los cargos que ella desempeñó en la Alcaldía Municipal de Guazapa, así como de la transgresión; que acepta la culpa respecto a dicho acto y se somete a lo que este Tribunal resuelva en el presente procedimiento.

Al respecto, es necesario indicar que el artículo 156 de la Ley de Procedimientos Administrativos, en adelante LPA, señala que "Si iniciado un procedimiento sancionador, el infractor

reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito, se *podrá* resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda. Esta circunstancia será considerada una atenuante para la determinación de la sanción. Cuando la sanción tenga carácter pecuniario, se podrán aplicar reducciones de hasta una cuarta parte de su importe”.

Asimismo, el artículo 158 N.º 4 de la LPA señala que transcurrido el plazo concedido al supuesto infractor para aportar las alegaciones, documentos o informaciones y proponer la prueba que estime convenientes, y realizados los trámites que fueran procedentes, el órgano competente dictará la resolución definitiva en el plazo de quince días contados a partir de la última actuación.

En ese sentido, habiendo reconocido el investigado su responsabilidad con relación a la conducta e infracción atribuida, con base en los artículos relacionados, este Tribunal ha omitido la etapa de traslado en el caso de mérito.

III. Fundamento jurídico

Infracción atribuida

La conducta atribuida al señor Martínez Pineda se calificó como una posible infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG.

Una de las obligaciones que la Convención Interamericana contra la Corrupción impone a los Estados partes es la aplicación de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán orientarse a prevenir conflictos de intereses (artículo III.1 Medidas preventivas, Convención Interamericana contra la Corrupción).

También el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, emitido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, estipula que un cargo público conlleva la obligación de actuar en pro del interés público, por lo que quien lo desempeñe no debe utilizar su autoridad oficial para favorecer indebidamente intereses personales o económicos propios o de sus familias.

En armonía con esas obligaciones convencionales y con los principios éticos de *supremacía del interés público, imparcialidad y lealtad* –artículo 4 letras a) d) e i) LEG–, el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG contiene un mandato claro y categórico para los servidores estatales de presentar una excusa formal y apartarse de intervenir en una decisión o procedimiento en los cuales le correspondería participar, pero en éstos su interés personal, el de su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad o socios, entran en pugna con el interés público.

El conflicto de interés se define como “*Aquellas situaciones en que el interés personal del servidor público o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, entran en pugna con el interés público*” –artículo 3 letra j) de la LEG–.

En términos generales, los conflictos de interés son situaciones en las cuales la equidad y la imparcialidad requerida para la decisión pública se han perdido.

En términos concretos, existe un conflicto de interés cuando un funcionario público obtiene un beneficio de manera ilegítima como resultado de una decisión que ha tomado en función de su cargo o competencias (De Michele, R. “*Los conflictos de interés en el sector público.*” Coalición por la Transparencia, Guatemala, 2004, p. 9).

En ese sentido, la excusa se erige como una herramienta mediante la cual el servidor público, al advertir un posible conflicto de interés, por iniciativa propia se separa de la tramitación de un asunto en el cual le corresponde participar, evitando intervenir en el mismo, con el fin de garantizar la imparcialidad de sus actuaciones. Con ella se pretende proteger la imparcialidad y objetividad del servidor público, a fin de no poner en desventaja a los demás ciudadanos, quienes tienen derecho a recibir un trato igualitario, exento de valoraciones de índole subjetivas.

En suma, la finalidad de la proscripción del artículo 5 letra c) de la LEG, es garantizar a todas las personas que los actos administrativos que emanan de las instituciones gubernamentales se gestionan de manera objetiva e imparcial, y que se orientan exclusivamente a la satisfacción de los fines que justifican la existencia de cada entidad estatal. En ese mismo sentido se pronunció este Tribunal en las resoluciones de las once horas con cuarenta y cinco minutos del día cinco de marzo, de las dieciséis horas con treinta y cinco minutos del día veinticinco de marzo, de las ocho horas con cincuenta minutos del día veinte de agosto y de las quince horas con treinta y cinco minutos del día diecinueve de noviembre, todas de dos mil veintiuno, y de las ocho horas con diez minutos del día veintiocho de abril de dos mil veintidós, en los procedimientos referencias 201-A-17, 100-D-18, 29-A-19, 144-A-18 y 149-A-21, respectivamente.

IV. Prueba recabada en el procedimiento

En este caso la prueba que será objeto de valoración, por ser lícita, pertinente, idónea, necesaria y útil, es la siguiente:

Recabada por el Tribunal:

1. Certificación de hoja de impresión de datos e imagen del trámite de emisión del Documento Único de Identidad (DUI) de la señora _____, proporcionada por el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN) [f. 5].

2. Copias simples de los Documentos Únicos de Identidad de las señoras _____ e _____ (fs. 10 y 11).

3. Original y copias simples de certificaciones expedidas por la Secretaria Municipal de Guazapa de los siguientes acuerdos emitidos por el Concejo de la misma localidad: *i*) N.º 3, de fecha uno de mayo de dos mil veintiuno (fs. 12 y 13); números 4 y 5, de fecha tres de noviembre de dos mil veintiuno (f. 13 vuelto y 14); y N.º 3, de fecha veintinueve de junio de dos mil veintidós (f. 61), mediante los cuales se decidieron los nombramientos de la señora _____ como Encargada de Recuperación de Mora –remunerada y ad honorem–, y Oficial de Acceso a la Información Pública de la Alcaldía de la referida localidad; y *ii*) N.º 3, de fecha veintisiete de julio de dos mil veintidós (f. 14 vuelto), mediante el cual se aceptó la renuncia de la señora _____, respecto a los cargos relacionados.

4. Informes expedidos por la Secretaria y el Concejo Municipal de Guazapa, los días dieciocho y veinticinco de octubre de dos mil veintidós respectivamente, referentes a que no se realizó trámite para la selección y contratación de la señora _____ en esa entidad (fs. 30, 56 y 57).

5. Copias certificadas por la Secretaria Municipal de Guazapa de las siguientes actas de sesiones del Concejo de dicha localidad: *i*) N.º 1 de fecha uno de mayo de dos mil veintiuno (fs. 31 al

34); ii) N.º 16 de fecha treinta de julio de dos mil veintiuno (fs. 35 al 37); iii) N.º 30 de fecha tres de noviembre de dos mil veintiuno (fs. 38 y 39); iv) N.º 37 de fecha veintidós de diciembre de dos mil veintiuno (fs. 40 al 42); y v) N.º 26 de fecha veintinueve de junio de dos mil veintidós (fs. 58 al 60), que contienen acuerdos mediante los cuales se decidieron nombramientos y contratación de la señora [redacted] como Encargada de Recuperación de Mora –remunerada y ad honorem–, Oficial de Acceso a la Información Pública y “Recuperación de Mora ad honorem” de la Alcaldía de la referida localidad.

6. Constancia expedida por la Jefa de Recursos Humanos de la Alcaldía Municipal de Guazapa, el día diecisiete de octubre de dos mil veintidós, referente a que en el departamento que dirige no se encuentra aprobada documentación relativa a los procedimientos de selección y contratación de personal, ya sea por sistema de ley de salarios, contratos, jornales o cualquier otro medio (f. 43).

7. Certificaciones de partidas de nacimiento expedidas por los Registradores del Estado Familiar de Guazapa, departamento de San Salvador, y de San Vicente, departamento del mismo nombre (fs. 44 al 46), correspondientes a los señores [redacted]

[redacted] y Juan Dalton Martínez Pineda.

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

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

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

Lo anterior, en concordancia con los artículos 106 de la LPA y 331 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), éste último refiere que serán instrumentos públicos “los expedidos por notario, que da fe, y por autoridad o funcionario público en el ejercicio de su función pública”; cuyo valor probatorio, de conformidad al artículo 341 del CPCM, constituye “prueba fehaciente de los hechos, actos o estado de cosas que documenten; de la fecha y personas que intervienen en el mismo, así como del fedatario o funcionario que lo expide”. En este sentido, es preciso acotar que la prueba documental vertida en el procedimiento, consta de originales, copias simples y certificadas de instrumentos emitidos por servidores públicos.

Por tanto, a partir de la prueba aportada en el transcurso del procedimiento se ha establecido con certeza que entre los años dos mil veintiuno y dos mil veintidós:

1. De la calidad de servidor público del investigado:

Desde el día uno de mayo de dos mil veintiuno el señor Juan Dalton Martínez Pineda se desempeña como Síndico Municipal de Guazapa, conforme a lo establecido en decreto N.º 2 emitido por el Tribunal Supremo Electoral el día seis de abril de dos mil veintiuno, publicado en el Diario Oficial N.º 65, Tomo 431 del día nueve de abril del mismo año, en el cual se declararon firmes los resultados de las elecciones de Concejos Municipales efectuadas en dicho año, para el período comprendido entre los días uno de mayo de dos mil veintiuno y treinta de abril de dos mil veinticuatro.

2. Sobre el vínculo de parentesco entre los señores Juan Dalton Martínez Pineda y

Desde el día veintisiete de julio de dos mil ocho, dichos señores tienen una relación de parentesco de cuñados, y por tanto, un vínculo de segundo grado de afinidad, que se conforma de la siguiente manera: *a)* las señoras _____ e _____, son hijas de los señores _____ y _____, por tanto, hermanas; *b)* los señores _____ y Juan Dalton Martínez Pineda son cónyuges desde la fecha relacionada; *c)* los señores _____ y Juan Dalton Martínez Pineda, como hermana y cónyuge de la señora _____, respectivamente, son cuñados.

Lo anterior, según consta en: *i)* certificación de hoja de impresión de datos e imagen del trámite actual de emisión del DUI de la señora _____, proporcionada por el RNPN (f. 5); *ii)* copias simples de los Documentos Únicos de Identidad de las señoras _____ e _____ (fs. 10 y 11); y en *iii)* certificaciones de partidas de nacimiento de las referidas señoras, expedidas por la Jefa del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de Guazapa (fs. 44 y 45).

3. Sobre el mecanismo de abstención de Miembros de Concejos Municipales, en asuntos en los que tengan conflicto de interés, previsto en el Código Municipal:

El artículo 44 del Código Municipal exige a los miembros de los Concejos abstenerse de votar en determinados asuntos si ellos, su cónyuge o parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad tuvieren interés personal en el negocio de que se trata, retirándose de la sesión mientras se resuelve el asunto e incorporándose posteriormente a la misma.

Además, el artículo 45 del mismo Código prescribe que cuando algún miembro del Concejo salve su voto, estará exento de responsabilidad, *debiéndose hacer constar en el acta respectiva dicha salvedad.*

Cabe agregar que el artículo 51 N.º 1 de la LPA indica que los servidores públicos no podrán intervenir en un procedimiento cuando incurran en la causal de abstención de ser cónyuge de cualquiera de los interesados que intervengan en el mismo.

4. *Respecto a la intervención del investigado en nombramientos y contratación de la señora [redacted] : como Encargada de Recuperación de Mora –remunerada y ad honorem–, Oficial de Acceso a la Información Pública y “Recuperación de Mora ad honorem” de la Alcaldía Municipal de Guazapa:*

El señor Juan Dalton Martínez Pineda, en su calidad de Síndico Municipal de Guazapa, intervino votando a favor en la adopción de los siguientes acuerdos de nombramiento y contratación de la señora [redacted], para laborar en la Alcaldía de la referida localidad, emitidos por el respectivo Concejo Municipal:

i) N.º 3, contenido en el acta N.º 1 de sesión ordinaria celebrada el día uno de mayo de dos mil veintiuno, en el cual se decidió nombrar a la señora [redacted] como Encargada de Recuperación de Mora, por un período de tres meses a partir de la fecha relacionada, según consta en copia simple de certificación expedida por la Secretaria Municipal de Guazapa del acuerdo relacionado (fs. 12 y 13); y en copia certificada por la aludida Secretaria de la referida acta (fs. 31 al 34).

ii) N.º 1, contenido en el acta N.º 16 de sesión extraordinaria celebrada el día treinta de julio de dos mil veintiuno, en el cual se decidió contratar a la señora [redacted] como Encargada de Recuperación de Mora, para el período comprendido entre los días uno de agosto y treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, como se verifica en copia certificada por la Secretaria Municipal de Guazapa del acta relacionada (fs. 35 al 37).

iii) Números 4 y 5, contenidos en el acta N.º 30 de sesión ordinaria celebrada el día tres de noviembre de dos mil veintiuno, en los cuales se decidió nombrar a la señora [redacted] como Encargada de Recuperación de Mora ad honorem y Oficial de Acceso a la Información Pública, respectivamente, a partir del día cinco del mismo mes y año, según consta en copia simple de certificación de los referidos acuerdos (fs. 13 vuelto y 14); y en copia certificada por la Secretaria Municipal de Guazapa del acta mencionada (fs. 38 y 39).

iv) N.º 8, contenido en el acta N.º 37 de sesión extraordinaria celebrada el día veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, en el cual se decidió nombrar a la señora [redacted] como Oficial de Acceso a la Información Pública y “Recuperación de Mora ad honorem”, para el período comprendido entre los días uno de enero y treinta de junio de dos mil veintidós, como se verifica en copia del acta relacionada, certificada por la Secretaria Municipal de Guazapa (fs. 40 al 42).

v) N.º 3, contenido en el acta N.º 26 de sesión extraordinaria celebrada el día veintinueve de junio de dos mil veintidós, en el cual se decidió nombrar a la señora [redacted] como Oficial de Acceso a la Información Pública y “Recuperación de Mora ad honorem” por un

período de seis meses, comprendido entre los días uno de julio y treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, según se refiere en copia del acta relacionada, certificada por la Secretaria Municipal de Guazapa (fs. 58 al 60) y en certificación del citado acuerdo, expedida por la misma Secretaria (f. 61).

Como ya se indicó con anterioridad, desde el día veintisiete de julio del año dos mil ocho los señores Juan Dalton Martínez Pineda y [redacted] son cuñados, por lo cual, desde una perspectiva ética, el primero se encontraba inhibido de intervenir en la adopción de los aludidos acuerdos de nombramiento y contratación.

Ahora bien, el señor Martínez Pineda no se excusó de conocer, participar y votar en la adopción de todos los acuerdos relacionados, según se expresa en informe expedido por el Concejo Municipal de Guazapa el día veinticinco de octubre de dos mil veintidós (fs. 56 y 57).

Por su parte, en el escrito de f. 18 el investigado manifiesta estar consciente de haber votado a favor de la contratación de la señora [redacted] en los cargos que ella desempeñó en la Alcaldía Municipal de Guazapa, así como de la transgresión, y que acepta la culpa respecto a dicho acto.

Debe destacarse que, según informes de la Secretaria Municipal (f. 30) de la Jefa de Recursos Humanos (f. 43) y del Concejo (fs. 56 y 57), todos de la Alcaldía Municipal de Guazapa, en esa institución no existe procedimiento de selección de personal, ni un ente encargado de realizar dicha actividad, por lo que no se realizó trámite para la selección y contratación de la señora [redacted], sino que “el Alcalde recibió hojas de vida de las personas que optaban por el puesto” y la correspondiente a la aludida señora la revisaron dicho funcionario y el Síndico Juan Dalton Martínez Pineda, verificando que cumplía los requisitos para ser contratada en el área de Recuperación de Mora. Posteriormente, el Alcalde propuso al Concejo en pleno la contratación de la señora en referencia.

En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha establecido que los días uno de mayo, treinta de julio, tres de noviembre y veintidós de diciembre, todas esas fechas de dos mil veintiuno, y el día veintinueve de junio de dos mil veintidós, el señor Juan Dalton Martínez Pineda no se excusó e intervino en asuntos propios de su función de Síndico Municipal de Guazapa, en los cuales tenía conflicto de interés, es decir, en los citados nombramientos y contratación de su cuñada, la señora [redacted], como Encargada de Recuperación de Mora –remunerada y ad honorem–, Oficial de Acceso a la Información Pública y “Recuperación de Mora ad honorem” en la Alcaldía de la referida localidad.

En definitiva, al no haberse excusado formalmente el señor Martínez Pineda, sino haber intervenido en los nombramientos y contratación relacionados, se perfila una correspondencia clara e inequívoca entre ese comportamiento y la infracción al artículo 5 letra c) de la LEG.

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 éste 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].

Además, 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 el señor Martínez Pineda, como servidor público, conforme al artículo 5 letra c) de la LEG tenía el deber ético de excusarse y abstenerse de participar en los citados nombramientos y contratación de su cuñada como Encargada de Recuperación de Mora – remunerada y ad honorem–, Oficial de Acceso a la Información Pública y “Recuperación de Mora ad honorem” de la Alcaldía Municipal de Guazapa, sin embargo, se ha comprobado mediante este procedimiento que no cumplió ese deber, *aun teniendo la obligación de conocerlo*.

De lo anterior, se concluye que el señor Martínez Pineda, al tener el referido deber claramente definido en la LEG, y la obligación de conocerlo, actuó con dolo, omitiendo excusarse y participando en los aludidos nombramientos y contratación de su cuñada.

Por tanto, se ha acreditado la existencia del nexo subjetivo entre el señor Martínez Pineda y la conducta comprobada mediante este procedimiento –que es típica y antijurídica conforme al artículo 5 letra c) de la LEG– por lo que se sustenta la imposición de una sanción por la infracción cometida.

VI. 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 que para la fijación del monto de la multa se tomará en cuenta el monto del salario mínimo mensual para el sector comercio vigente en el momento en que se cometió la infracción.

Para determinar la sanción a imponer al señor Juan Dalton Martínez Pineda es necesario tener en cuenta que incurrió en las conductas constitutivas de infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, los días uno de mayo, treinta de julio, tres de noviembre y veintidós de diciembre, todas esas fechas de dos mil veintiuno, y el día veintinueve de junio de 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 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 –CSJ– en fecha 21-VII-2017, en el proceso referencia 510-2014).

Al referirse a este tipo de infracciones, cabe mencionar la denominada *unidad típica de la acción u omisión infractora, categoría jurídica del Derecho Administrativo Sancionador que exige la concurrencia de un único acto de voluntad encaminado a la realización de toda la dinámica infractora (NIETO, ALEJANDRO, “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”, Editorial TECNOS, Tercera Edición Ampliada, Madrid, 2002. Págs. 449-450) [citado en sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ, en fecha 5-VII-2017, en el proceso referencia 338-2010].*

En ese sentido, se estima que la infracción continuada al artículo 5 letra c) de la LEG por parte del investigado, establecida en este procedimiento, goza de unidad típica de la acción infractora, pues se advierte un único acto de voluntad por parte de él, que cumplió con los elementos constitutivos de la descripción típica de la infracción al deber ético regulado en el citado artículo, es decir, un solo acto de voluntad encaminado a establecer una relación laboral entre su cuñada y la Municipalidad de Guazapa, no obstante esa acción se manifestó los días uno de mayo, treinta de julio, tres de noviembre y veintidós de diciembre, todas esas fechas de dos mil veintiuno, y el día veintinueve de junio de dos mil veintidós.

Dado que las infracciones continuadas cometidas por el investigado deben tratarse como una sola, corresponde aplicarles una sola sanción de multa, cuya cuantía, como se indicó al inicio de este apartado, se determina en atención al salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, vigente al momento en que se cometieron las conductas antiéticas.

Ahora bien, según el Decreto Ejecutivo N.º 6 de fecha veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, y publicado en el Diario Oficial N.º 240, Tomo 417, de fecha veintidós del referido mes y

año, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente entre los meses de mayo y julio de dos mil veintiuno, lapso en el que tuvieron lugar algunas de las conductas constitutivas de infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, de parte del señor Juan Dalton Martínez Pineda, equivalía a trescientos cuatro dólares de los Estados Unidos de América (E.E.UU.) con diecisiete centavos (US\$304.17).

Por otra parte, conforme al 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, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente entre noviembre de dos mil veintiuno y junio de dos mil veintidós, lapso en el que tuvieron lugar las otras conductas constitutivas de infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, de parte del señor Martínez Pineda, equivalía a trescientos sesenta y cinco dólares de los E.E.UU. (US\$365.00).

De manera que para la determinación de la multa a imponer al investigado resultan aplicables los dos montos relacionados, sin embargo, *se estima oportuno fijar la multa a imponer con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente durante el período comprendido entre noviembre de dos mil veintiuno y junio de dos mil veintidós, por haber acaecido en este los últimos hechos constitutivos de infracción ética.*

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

En este caso, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se le impondrá al señor Martínez Pineda, son los siguientes:

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

La Sala de lo Constitucional de la CSJ ha señalado que “el gobierno democrático y representativo (art. 85 inc. 1º de la Constitución) demanda de quienes son elegidos como representantes del pueblo, un compromiso con este, en el sentido de que actúan en nombre o a favor (...) de todos los miembros que conforman la sociedad salvadoreña, y que por tanto deben tomar en cuenta la voluntad y los intereses de la totalidad de sus representados. (...) Es decir, que a dichos funcionarios les corresponde cumplir con las funciones públicas específicas para las que han sido elegidos (...) con prevalencia del interés público o general sobre el interés particular” (sentencia emitida en el proceso de inconstitucionalidad ref. 18-2014, el 13/VI/2014).

Es por ello que la conducta del señor Juan Dalton Martínez Pineda, consistente en intervenir en los nombramientos y contratación de su cuñada en la Alcaldía en la cual ejercía autoridad, entre los años dos mil veintiuno y dos mil veintidós, constituye un hecho grave, pues siendo funcionario de primer grado tenía un compromiso con la comunidad que lo designó de forma inmediata como su representante, en una votación directa que legitimó el ejercicio de sus funciones de Síndico y las

decisiones que tomaba respecto a ellas, las cuales debía ejecutar con objetividad, transparencia e imparcialidad, en consonancia con el mandato que le fue conferido popularmente.

No obstante ello, con los elementos probatorios recopilados se ha establecido que dicho funcionario abusó de ese mandato al orientar las potestades que le confería su cargo de Síndico a procurar el nombramiento de su cuñada por parte de la Alcaldía que él representaba.

La magnitud de la infracción cometida por el señor Juan Dalton Martínez Pineda deviene entonces de la naturaleza del cargo que ejerce y, por ende, de su nivel de responsabilidad y compromiso con la comunidad que representa, a cuyos intereses debe servir, lo cual resulta antagónico al aprovechamiento de ese cargo para procurar los nombramientos y contratación de su cuñada por parte de la institución en la cual ejerce autoridad.

ii) El beneficio o ganancias obtenidas por la cuñada del infractor, como consecuencia de los actos constitutivos de transgresión.

El beneficio obtenido por la cuñada del infractor, a partir de las conductas antiéticas establecidas en este procedimiento, consistió en que, durante el período comprendido entre los días uno de mayo y cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, desempeñó el empleo de Encargada de Recuperación de Mora en la Alcaldía Municipal de Guazapa, por el cual percibió remuneraciones mensuales de cuatrocientos dólares de los EE.UU. (US\$400.00); y durante el período comprendido entre los días cinco de noviembre de dos mil veintiuno y treinta y uno de julio de dos mil veintidós, desempeñó el empleo de Oficial de Acceso a la Información Pública en la misma institución, por el cual percibió remuneraciones mensuales de cuatrocientos cuarenta y dos dólares de los EE.UU. (US\$442.00), según se verifica en: *i)* copias simples y certificadas por la Secretaria Municipal de Guazapa de documentación que contiene los acuerdos mediante los cuales el Concejo de dicha localidad decidió los nombramientos y contratación de la señora [redacted] en los cargos relacionados, y el acuerdo mediante el cual se aceptó la renuncia de dicha señora a los mismos (fs. 12 al 14, 31 al 42, 58 al 61); *ii)* constancia de servicios expedida por la Jefa de Recursos Humanos de la Alcaldía de la referida localidad (f. 65); y en *iii)* informes de la Encargada de Presupuesto de la misma institución (fs. 66 y 67).

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

Entre los meses de mayo de dos mil veintiuno y junio de dos mil veintidós, el señor Martínez Pineda, por desempeñarse como Síndico Municipal de Guazapa, percibió un salario mensual de mil dólares de los EE.UU. (US\$ 1,000.00), como se verifica en: *i)* constancia expedida por la Jefa de Recursos Humanos de la Alcaldía de la referida localidad (f. 62); y en *ii)* informes de la Encargada de Presupuesto de la misma institución (fs. 63 y 64).

Por otro lado, el investigado ha reconocido de forma expresa y por escrito su responsabilidad en la comisión de la infracción que se le atribuye y, conforme a lo dispuesto en el artículo 156 de la LPA, ello es considerado por este Tribunal como una circunstancia atenuante para la determinación de la sanción.

En consecuencia, en atención a la gravedad de la conducta del señor Juan Dalton Martínez Pineda, al beneficio obtenido por su cuñada a partir de la misma, a la renta potencial del infractor y a que éste aceptó su responsabilidad por los hechos e infracción atribuidos, es pertinente imponerle a

este último una multa de un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, de trescientos sesenta y cinco dólares de los EE.UU. (US\$365.00), por la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, cuantía que resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución, III. 1 y 5 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 y 7.4 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 5 letra c), 37 de la Ley de Ética Gubernamental, 95 y 97 del Reglamento de dicha Ley este Tribunal RESUELVE:

a) *Sanciónase* al señor Juan Dalton Martínez Pineda, Síndico Municipal de Guazapa, departamento de San Salvador, con una multa de trescientos sesenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$365.00), por haber infringido el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que entre los días uno de mayo de dos mil veintiuno y veintinueve de junio de dos mil veintidós, no se excusó y por tanto intervino en los nombramientos y contratación de su cuñada, la señora _____, como Encargada de Recuperación de Mora –remunerada y ad honorem–, Oficial de Acceso a la Información Pública y “Recuperación de Mora ad honorem” en la Alcaldía de la referida localidad, por las razones expresadas en el apartado V de esta resolución.

b) Se hace saber al investigado que, de conformidad a 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 día siguiente a la notificación respectiva.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN