

48-A-22

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las diez horas con diez minutos del día quince de mayo de dos mil veintitres.

Mediante resolución de fs. 640 y 641, 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; sin embargo, no hizo uso de ese derecho, a pesar de haber sido notificada en legal forma, por medio de su representante, según acta y reporte de envío de correo adjunto de fs. 642 al 644.

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

En el presente caso, se atribuye a la licenciada Sonia Margarita Arriaga Calderón, Colaboradora Jurídica en el Departamento de Acceso a la Información Pública de la Corte de Cuentas de la República –CCR–, la posible transgresión a la prohibición ética regulada en el art. 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG), referida a: “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”; por cuanto, en el período comprendido desde marzo de dos mil veinte a abril de dos mil veintidós, habría realizado actividades privadas durante su jornada laboral, al salir del país con destino hacia Estados Unidos de América y Honduras, sin realizar el trabajo a distancia que le correspondía; adicionalmente, durante ese mismo lapso, se habría dedicado a actividades particulares propias de su profesión como Notaria.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de fs. 3 al 5, se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirieron informes sobre los hechos objeto de aviso.

2. Por resolución de fs. 265 al 267, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la señora Arriaga Calderón; y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

3. Mediante escrito de fs. 274 al 285, la señora Arriaga Calderón presentó escrito y documentación anexa, con los cuales refirió argumentos de defensa y ofreció testigos de descargo.

4. Por resolución de fs. 286 y 287, se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles, y se delegó a una Instructora de este Tribunal para la investigación de los hechos.

5. Mediante escrito de fs. 294 al 306 el licenciado _____, apoderado general judicial y administrativo de la investigada, adjuntó documentación de descargo, propuso prueba testimonial y ofreció la realización de una actividad probatoria

6. En el informe de fs. 307 al 310, la Instructora delegada estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental (fs. 311 al 632).

7. En resolución de fs. 640 y 641, se declaró improcedente la prueba testimonial ofrecida y 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; sin embargo, no hizo uso de ese derecho.

II. Fundamento jurídico.

Transgresión atribuida

La conducta atribuida a la señora Arriaga Calderón 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. Informe remitido por el Presidente de la CCR, con el cual adjunta la información laboral de la investigada, reporte histórico de marcaciones, así como las licencias solicitadas, certificación de informe de investigación interno y la normativa aplicable durante la pandemia por COVID-19 (fs. 13 al 260).

2. Reporte de movimientos migratorios de la señora Arriaga Calderón (fs. 261 al 264, 269 al 273).

3. Declaración jurada extendida por el señor _____, en la que señala que la Notaria Arriaga Calderón no le había entregado el testimonio de la escritura pública que otorgó, por existir “error en la fecha” (f. 299).

4. Copias simples de escrituras públicas otorgadas ante los oficios de la Notaria Arriaga Calderón (fs. 300 al 306).

5. Informe suscrito por el Director interino de Recursos Humanos de la CCR, con el cual adjuntó certificaciones de los contratos laborales de la señora Arriaga Calderón, Manual de Perfil de Puestos, histórico de licencias por empleado, acuerdos mediante los cuales se

concedió resguardo domiciliario a la investigada, constancia de remuneraciones percibidas durante los años dos mil veinte a dos mil veintidós y reporte histórico de marcajes (fs. 312 al 337).

6. Informe remitido por la Directora de Transparencia de la CCR, junto con el registro de control de asistencia diaria de la investigada, asignación de carga laboral, resoluciones finales elaboradas y documentación de soporte para la respuesta proporcionada a la Dirección Jurídica de esa entidad (fs. 338 al 546).

7. Informe suscrito por el Director General de Tránsito del Viceministerio de Transporte, con el cual remite certificación de los instrumentos otorgados ante los oficios de la Notaría Arriaga Calderón (fs. 547 al 569).

8. Informe suscrito por el Director del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, con el cual se detallan las intervenciones de la investigada en el Centro Nacional de Registros – CNR– (fs. 573 al 583).

9. Informe suscrito por el Jefe interino del Departamento de Acceso a la Información Pública y Oficial de Información de la CCR, con el cual se remitieron la programación de trabajo a distancia y presencial, informes de trabajo a distancia y control de asistencia presencial de la investigada (fs. 589 al 632).

Por otra parte, la prueba documental de fs. 276 al 285 y 570 al 572, 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: “[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”.

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 comprendido desde marzo de dos mil veinte a abril de dos mil veintidós, la señora Sonia Margarita Arriaga Calderón laboró como Colaboradora Jurídica II de la Unidad de Acceso a la Información Pública –UAIP– de la Corte de Cuentas de la República, como consta en el informe suscrito por el Director interino de Recursos Humanos de la CCR y las certificaciones de los contratos laborales de la aludida señora (fs. 312 al 315).

De acuerdo al Manual de Descripción de Puestos de Trabajo de la CCR, las principales funciones asignadas a la señora Arriaga Calderón como Colaboradora Jurídica II de UAIP fueron: recibir y apoyar en el trámite de solicitudes de información; dar asistencia a los usuarios en el llenado de la solicitud de información; apoyar en la ubicación de información institucional solicitada; y analizar si procede la admisión de solicitudes de información pública, verificando que cumpla lo que establece la ley (f. 316).

En el período comprendido desde marzo de dos mil veinte a abril de dos mil veintidós, la jornada laboral de la señora Arriaga Calderón era de lunes a viernes, en un horario de las ocho a las dieciséis horas, según el informe remitido por el Director interino de Recursos Humanos de esa entidad (f. 317).

A raíz de la pandemia por COVID-19, la modalidad de trabajo durante el período objeto de investigación fue regulada por decretos legislativos, el Plan sanitario y de Bioseguridad para la apertura gradual de labores en la Corte de Cuentas de República y lineamientos girados por el Organismo de Dirección de esa Corte (fs. 64 al 116).

De esa manera, a partir del dieciocho de marzo de dos mil veinte, se suspendieron las labores presenciales en esa institución; siendo hasta el once de agosto de ese mismo año, que se giraron instrucciones para que el personal se presentase a laborar presencialmente a partir del veinticuatro de agosto de ese mismo año.

En ese marco, la licenciada Arriaga Calderón estuvo autorizada para realizar trabajo a distancia (domiciliar), de acuerdo a lo regulado en condiciones y período de la misma normativa legal, siendo la jefatura inmediata la responsable de dar seguimiento al trabajo realizado bajo esa modalidad (f. 13), así como consta en la programación de trabajo a distancia y presencial, informes de trabajo a distancia y control de asistencia presencial de la investigada (fs. 589 al 632).

Durante el período comprendido desde marzo de dos mil veinte a abril de dos mil veintidós, la licenciada Arriaga Calderón solicitó licencias por motivos de enfermedad, asuntos particulares y enfermedad de pariente cercano (fs. 16 al 52, 146 al 158, 317 al 319).

Asimismo, mediante el acuerdo 194 y sus respectivas prórrogas contenidas en los acuerdos 387, 560 y 765, la Corte de Cuentas de la República concedió a la señora Arriaga Calderón, “período de resguardo domiciliario con goce de sueldo, para evitar contagio de COVID-19 por condición médica vulnerable”, de conformidad a los Decretos Legislativos 774 y 889, el cual se extendió desde el cinco de enero al veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno (fs. 317 al 323).

2. Las salidas del país realizadas por la investigada sin justificar las ausencias de su jornada ordinaria de trabajo.

- A los Estados Unidos de América.

De acuerdo al informe suscrito por la Directora de Transparencia de la CCR, en esa unidad no se llevó ningún procedimiento especial para empleados de esa dependencia, salvo las directrices emitidas por los decretos legislativos ya relacionados. En ese sentido, la asignación de carga laboral a la investigada durante el período de investigación se efectuó por medio de correos electrónicos y por mensajería instantánea en WhatsApp (fs. 338 al 546).

Según el informe proporcionado por el Director interino de Recursos Humanos de la CCR, durante el período objeto de investigación, la señora Arriaga Calderón no recibió capacitaciones ni se le concedieron misiones oficiales (f. 317).

Conforme a los registros institucionales de la CCR, existe un señalamiento respecto a ausencias injustificadas e incumplimiento de la jornada laboral por parte de la licenciada Arriaga Calderón, pues a partir de una denuncia anónima recibida en el Departamento de Participación Ciudadana de esa entidad, se procedió a la investigación interna realizada por la Subdirectora Jurídica (fs. 13, 53 al 61).

Producto de dicha investigación, esa autoridad determinó que *del dieciocho al veinticinco de diciembre de dos mil veinte*, la investigada realizó un viaje a Estados Unidos de América cuando se encontraba laborando de manera semipresencial mediante turnos rotativos.

Durante ese lapso, la señora Arriaga Calderón contaba con autorización para realizar trabajo domiciliario, siendo la jefatura inmediata la responsable de dar seguimiento al trabajo realizado bajo esa modalidad (f. 13).

Efectivamente, según el reporte de movimientos migratorios de folios 142 al 145 y 261 al 263, consta que la señora Arriaga Calderón salió por motivos de turismo con rumbo a Estados Unidos de América en las fechas antes relacionadas.

En cuanto al día dieciocho de diciembre de dos mil veinte, dicha señora registró su ingreso a la institución a las siete horas con treinta y un minutos, sin que haya reporte de salida en la lista de asistencia (fs. 159 y 389). Adicionalmente, se encuentra a folio 160 una solicitud de licencia por enfermedad que le fue aprobada ese día, pero únicamente de las ocho horas a las ocho horas con cuarenta y cinco minutos.

De igual forma, consta a fs. 161 y 381 que a la señora Arriaga Calderón le fue concedida una licencia por enfermedad de las ocho a las dieciséis horas del día veintiuno de diciembre de dos mil veinte.

Respecto de los días veintidós y veintitrés de diciembre de dicho año, consta en el reporte histórico de marcajes de f. 159, que dicha señora anotó su asistencia de las ocho a las dieciséis horas, en las jornadas que le correspondía laborar mediante trabajo a distancia, de acuerdo al control de asistencia diaria (fs. 386 y 387).

Es decir que, en estas últimas dos fechas, la señora Arriaga Calderón realizó movimientos migratorios hacia Estados Unidos de América, con motivos de turismo, en fechas y horas laborales coincidentes en las que *debía* ejercer sus funciones en la modalidad de teletrabajo como servidora pública de la CCR.

De tal manera se verifica que la investigada, no obstante tener conocimiento del propósito del establecimiento del teletrabajo, que era salvaguardar la salud e integridad física de los empleados de la CCR, con plena voluntad salió del país en las fechas antes relacionadas con destino a Estados Unidos de América por motivos de turismo (fs. 142 al 145 y 261 al 263), desatendiendo sus obligaciones inherentes al cargo e incumpliendo su trabajo domiciliar, sin solicitar las autorizaciones legales correspondientes.

Por tanto, la señora Arriaga Calderón debió abstenerse de abandonar sus labores en modalidad domiciliar, en las fechas aludidas, sin tramitar los permisos correspondientes; empero, antepuso su interés de atender actividades particulares a su obligación de desempeñarse eficientemente durante la jornada laboral establecida, demostrando así que no cumplió con sus obligaciones de servidora pública de manera responsable, proba, transparente, leal, seria y diligente.

En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha comprobado con total certeza que los días veintidós y veintitrés de diciembre de dos mil veinte, la señora Arriaga Calderón, permaneció fuera del territorio nacional, concretamente, en los Estados Unidos de América, y no obstante le correspondía realizar trabajo domiciliar, no solicitó licencia o permiso correspondiente para ausentarse de sus labores, desatendiendo con ello sus obligaciones.

- A la República de Honduras.

Por otra parte, en la aludida investigación llevada a cabo por la Subdirectora Jurídica de la CCR, se determinó que la señora Arriaga Calderón realizó viajes a Honduras durante el período que estuvo amparada a los decretos que contenían las disposiciones transitorias que protegían a los trabajadores con condición médica vulnerable frente al COVID-19 (fs. 53 al 61).

En efecto, consta en el reporte de movimientos migratorios de folios 142 al 145 y 264, que en el período comprendido *del cuatro al doce de octubre de dos mil veintiuno*, la señora Arriaga Calderón salió por motivos de turismo con rumbo a la República de Honduras,

De conformidad al acuerdo 194 y sus respectivas prórrogas contenidas en los acuerdos 387, 560 y 765 emitidos por el Organismo de Dirección de la CCR, durante el lapso antes referido, la señora Arriaga Calderón se encontraba con licencia por resguardo domiciliario con goce de sueldo, para evitar contagio de COVID-19 por su condición médica vulnerable (fs. 317 al 323).

Y es que este Tribunal no niega la posibilidad de que los servidores públicos puedan ausentarse de sus labores; sin embargo, esto debe darse mediante el debido procedimiento y en los límites que la ley establece, para no abandonar arbitrariamente el desempeño de sus labores.

Adicionalmente, es importante señalar que el “teletrabajo o trabajo domiciliario” no constituye un “día libre o de vacación”, ya que el servidor público debe tener asignadas tareas que debe cumplir, y estar atento de cualquier requerimiento de sus superiores, que implique incluso apersonarse a las instalaciones de la institución; pues se trata de días laborales remunerados. Lo cual, también debe sujetarse al ámbito de aplicación territorial de la normativa que lo habilite, en cuanto como servidores públicos debemos regir nuestras actuaciones conforme al principio de legalidad, estatuido en el artículo 86 inciso final de la Constitución.

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 Arriaga Calderón, 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*.

Lo anterior es posible verificarlo, por ejemplo, en el escrito de fs. 274 y 275, en el cual la señora Arriaga Calderón señaló que: “yo no he ido a ejercer mi profesión, si no a actividades propias de mi familia que reside en los Estados Unidos de América. Igual situación se dio en el caso al viaje en Honduras (...) **los [viajes] no eran de turismo, ni de trabajo, como se ha hecho ver, sino de visitas a familiares enfermos en ambas naciones**” [sic] (resaltado suplido).

De lo anterior, se concluye que a pesar de existir claramente definida en la LEG dicha prohibición, y la obligación de conocerla, la señora actuó con dolo al transgredirla, al realizar movimientos migratorios con fines particulares cuando tuvo que estar en resguardo domiciliario, durante el período investigado.

En ese sentido, el hecho que la señora Arriaga Calderón haya salido a la República de Honduras y a los Estados Unidos de América con fines de turismo, mientras se encontraba con licencia por resguardo domiciliario con goce de sueldo, para evitar contagio de COVID-19 por su condición médica vulnerable, evidencia que la investigada tenía conocimiento de las circunstancias provocadas por la pandemia y que la finalidad de la licencia era salvaguardar la vida y salud de los empleados de la CCR, determinando para ese efecto el resguardo domiciliario de éstos, con el propósito de evitar contagios por la referida enfermedad.

En efecto, la licencia para el resguardo domiciliario otorgada a la investigada, tenía como finalidad resguardar la salud de la misma en atención a la pandemia COVID-19,

privilegiándose su condición respecto de la edad y condición médica vulnerable, en atención a la circunstancia que se suscitaba en dicho momento.

En este punto, es necesario acotar que para la constatación de la transgresión ética investigada –artículo 6 letra e) de la LEG–, *basta con probar que un servidor público realizó actividades particulares –es decir, todas las que no sean institucionales–, durante la jornada laboral que estaba obligado a cumplir según su cargo y funciones en el sector público, sin contar con una justificación legal para ello* (por ejemplo, incapacidades o licencias, debidamente autorizadas), al margen del tipo de actividad privada que hubiese realizado en ese tiempo, pues lo éticamente reprochable es la inobservancia e incumplimiento de sus funciones en el horario establecido por la institución en la que labora, dado que con este último se persigue la configuración de un orden interno que facilite el ejercicio de la función pública en pro de la colectividad.

Tal comportamiento es contrario a los principios éticos de *supremacía del interés público* –artículo 4 letra a) de la LEG–, que exige a los servidores públicos y demás personas sujetas a dicha ley, anteponer siempre el interés público sobre el interés privado; *probidad* –artículo 4 letra b) de la LEG–, que les exhorta a actuar con integridad, rectitud y honradez; *transparencia* –artículo 4 letra f) de la LEG– según el cual deben actuar de manera accesible para que se pueda conocer si su actuación es legal, eficiente, eficaz y responsable; *responsabilidad* –artículo 4 letra g) de la LEG, que les conmina a cumplir con diligencia las obligaciones del cargo o empleo público; y, con el principio de *lealtad* –artículo 4 letra i) de la LEG–, que demanda de los servidores públicos actuar con fidelidad a los fines del Estado y a los de la institución en que se desempeñan.

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*.

De manera que se ha logrado comprobar en este procedimiento la transgresión a la referida prohibición ética por parte de la señora Arriaga Calderón, en tanto se esperaba de ella que, como servidora pública, se resguardara en su respectivo lugar de domicilio o residencia, a fin de evitar que fuera sujeta a contagio o se convirtiera en portadora de COVID-19, en atención a su condición de vulnerabilidad frente a dicha enfermedad. Sin embargo, durante los periodos comprendidos del dieciocho al veinticinco de diciembre de dos mil veinte y del cuatro al doce de octubre de dos mil veintiuno, **a pesar de la concesión realizada a la investigada por su edad, su condición médica vulnerable y ante el eminente peligro**

de contagio por la pandemia COVID-19, dicha señora atendió asuntos personales fuera del territorio nacional, sin contar con una autorización legal para ello.

3. *De las actividades privadas ejercidas por la señora Sonia Margarita Arriaga Calderón relacionadas con la función pública notarial y la comparecencia a registros públicos.*

De acuerdo el informe suscrito por el Director General de Tránsito del Viceministerio de Transporte, la señora Arriaga Calderón se presentó en *tres* ocasiones al Registro Público de Vehículos, con el objeto de efectuar consultas relacionadas con trámites en esa entidad, durante la jornada de trabajo domiciliar y en días hábiles, según el siguiente detalle: a) el día veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, se presentó a las nueve horas con cuarenta y siete minutos para solicitar reingreso de trámite; b) el día trece de octubre de dos mil veintiuno, llegó a las instalaciones a las catorce horas con cuarenta y cuatro minutos para retirar trámite; y c) el día dieciocho de octubre de dos mil veintiuno, compareció a esa entidad a las once horas con once minutos a realizar consulta por rechazo de trámite (f. 547).

Adicionalmente, el aludido Director señaló que se presentaron en esa institución seis instrumentos otorgados ante los oficios de la señora Arriaga Calderón, de los cuales, *tres fueron otorgados durante horas hábiles*, en los términos siguientes: a) documento privado autenticado de compraventa suscrito a las dieciséis horas del día veintidós de febrero de dos mil veintiuno; b) documento privado autenticado de compraventa suscrito a las dieciséis horas del día treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno; y c) documento privado autenticado de compraventa suscrito a las diez horas del día veintisiete de mayo de dos mil veintiuno. Dichos documentos han sido agregados mediante certificaciones de fs. 549 al 552, 553 al 555 y 564 al 566.

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 muestro).

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 período investigado, la señora Arriaga Calderón, en su calidad de notaria, **otorgó un total de cuarenta y cuatro trámites que ameritaron presentaciones** en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas de los departamentos de: Ahuachapán, Santa Ana, Chalatenango, San Salvador, Cabañas, San Miguel y Usulután, mismos que fueron realizados durante horarios y fechas hábiles (fs. 573 al 575).

Adicionalmente, *compareció en cuatro ocasiones a los Registros* de los departamentos de Chalatenango y San Salvador, en su carácter de adjudicataria, adquirente y tradente, respectivamente (f. 576).

Además, consta de fs. 577 al 580, que la señora Arriaga Calderón *se presentó en un total de sesenta y dos ocasiones a los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas* de los departamentos de: Santa Ana, Chalatenango y San Salvador, a presentar y retirar documentos de esa entidad durante horarios y fechas hábiles.

Al solicitarle al Director del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas que aclarara el carácter en que la señora Arriaga Calderón habría comparecido a los diferentes Registros de esa institución, el referido funcionario fue claro en indicar que **“todos los documentos detallados en el [informe] fueron presentados personalmente [por] dicha señora”** [sic] (resaltado es suplido).

Es decir, que durante todo el período objeto de investigación, la investigada elaboró varios instrumentos notariales y realizó múltiples trámites en el Registro Público de Vehículos y en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas de diversos departamentos del país; mientras se habían suspendido las actividades presenciales en la entidad donde laboraba, así como en fechas y horas laborales coincidentes en las que *debía* ejercer sus funciones en la modalidad de teletrabajo como servidora pública de la CCR, y mientras se encontraba con licencia por resguardo domiciliario con goce de sueldo, para evitar contagio de COVID-19 por su condición médica vulnerable; sin que haya solicitud 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 Colaboradora Jurídica en el Departamento de Acceso a la Información Pública, lo que le impone la obligación de conocer la legislación interna –de acuerdo al perfil de requerimientos básicos establecidos

para su puesto de trabajo (f. 316)–, así como las diferentes normativas que fueron aprobadas para regular la modalidad de trabajo durante la pandemia por COVID-19. Por el contrario, se ausentó de sus labores y de su resguardo domiciliario, por períodos prolongados de tiempo, sin contar con autorización para ello.

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 Arriaga Calderón incumplió su horario de trabajo y el resguardo domiciliario indicado, 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 tanto, se ha acreditado en el presente caso la existencia del nexo subjetivo entre la señora Arriaga Calderón 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 contaba con licencia por resguardo domiciliario con goce de sueldo, para evitar contagio de COVID-19 por su condición médica vulnerable; sin embargo, aprovechándose de ello, realizó viajes de turismo y actividades profesionales no institucionales, por lo que, se sustenta la imposición de una sanción por la infracción cometida.

Conclusión.

En suma, se ha comprobado con total certeza que del dieciocho al veinticinco de diciembre de dos mil veinte y del cuatro al doce de octubre de dos mil veintiuno, la señora Arriaga Calderón, permaneció fuera del territorio nacional, concretamente, en los Estados Unidos de América y en la República de Honduras, respectivamente; y, además, durante el período comprendido desde marzo de dos mil veinte a abril de dos mil veintidós, elaboró varios instrumentos notariales y realizó múltiples trámites en el Registro Público de Vehículos y en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas de diversos departamentos del país; todo lo anterior, mientras se habían suspendido las actividades presenciales en la entidad donde laboraba, así como en fechas y horas laborales coincidentes en las que debía ejercer sus funciones en la modalidad de teletrabajo, y mientras se encontraba con licencia por resguardo domiciliario con goce de sueldo, para evitar contagio de COVID-19 por su condición

médica vulnerable; sin que haya solicitud 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 entre los meses de marzo de dos mil veinte a abril 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, 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 Arriaga Calderón 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 Arriaga Calderón 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 y aprovechándose de la concesión de realización de trabajo domiciliario, como si hubiese laborado normalmente; y de la licencia concedida para resguardarse en su casa de habitación, durante el período investigado.

Debiendo hacerse énfasis que la investigada abusó de dichas concesiones en atención a su edad y su condición médica vulnerable por la pandemia del COVID-19, ya que aún y cuando se encontraba bajo modalidad de teletrabajo, siempre debía cumplir sus obligaciones como empleada de la CCR.

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 Arriaga Calderón, 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 modalidad domiciliar en los días relacionados. Adicionalmente, se rehusaba a realizar actividades propias de sus funciones como empleada pública de la CCR, aduciendo falta de acceso a equipo informático (f. 518); y, sin perjuicio de ello, se ha comprobado que durante ese lapso la investigada elaboró varios instrumentos notariales, como ha sido descrito en los párrafos supra (fs. 573 al 580), 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.

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 la CCR–, pues se erogaron fondos para sufragar remuneraciones que no fueron devengadas en su totalidad, pues se ha comprobado que durante el período investigado, la señora Arriaga Calderón incumplió con su jornada laboral sin que existiera justificación o documentación de respaldo que le habilitara para ello por parte de dicha institución; asimismo, le fue otorgada licencia con goce de sueldo para resguardarse en su domicilio, para evitar contagio de COVID-19 por su condición médica vulnerable, la cual incumplió.

Por otra parte, se verifica a fs. 513 al 546, que en el cruce de correos entre los diferentes servidores públicos de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Corte de Cuentas de la República, que debido a la negativa de la señor Arriaga Calderón a cumplir con el trabajo encomendado, el mismo tuvo que ser asignado a otros compañeros de trabajo; lo cual, sin duda, afectó el flujo ordinario del trabajo en esa entidad.

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 entre marzo de dos mil veinte y abril de dos mil veintidós, cuando acaccieron los hechos constitutivos de transgresión ética del artículo 6 letra e) de la LEG, la investigada Arriaga Calderón percibía un salario mensual de mil cuatrocientos sesenta y siete dólares con veinticuatro centavos de dólar de los Estados Unidos de América [US \$1,467.24] (f. 324).

En consecuencia, en atención a la gravedad de los hechos cometidos y a la renta potencial de la señora Arriaga Calderón, es pertinente imponerle a esta última una multa de ocho salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, equivalentes a dos mil novecientos veinte dólares de los Estados Unidos de América (US \$2,920.00), 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) Sanciónase a la señora Sonia Margarita Arriaga Calderón, Colaboradora Jurídica II de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Corte de Cuentas de la República, con una multa de dos mil novecientos veinte dólares de los Estados Unidos de América (US

\$2,920.00), por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental; en razón que, durante el período comprendido desde marzo de dos mil veinte a abril de dos mil veintidós, permaneció fuera del territorio nacional, concretamente, en los Estados Unidos de América y en la República de Honduras; y, además, elaboró varios instrumentos notariales y realizó múltiples trámites en registros públicos, 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.

b) Se hace saber a la investigada y a su representante 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.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN



5