

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 a lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se extiende la segunda versión pública en aplicación del criterio de la 21-20-RA-SCA del 16/11/2020.

209-D-17

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

Mediante resolución de fecha veintiuno de enero del año que transcurre, se concedió a la investigada el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes, sin embargo no hizo uso de ese derecho.

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

El presente procedimiento inició mediante denuncia presentada el día diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete por el señor _____, contra la señora _____

_____, ex Jefa de la Unidad Jurídica Municipal en la Alcaldía de La Unión, a quien se atribuye posibles transgresiones a: *i) el 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 en el mes de enero del año dos mil diecisiete no se habría excusado de elaborar ante sus oficios notariales, dentro de las funciones que le corresponderían según el cargo relacionado, el contrato de arrendamiento en que comparece su poderdante*

y el Alcalde de dicha Municipalidad; ii) la prohibición ética de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo (...)”, regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, en razón que en el año dos mil diecisiete habría intervenido en su carácter de apoderada general judicial de la señora _____ en distintos procesos judiciales; sin embargo, registró su asistencia laboral como si hubiese trabajado desde las ocho a las doce horas como empleada en la Alcaldía Municipal de La Unión; y a iii) la prohibición ética de “Aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función pública”, regulada en el artículo 6 letra g) de la LEG, por cuanto el día cinco de septiembre del año dos mil diecisiete habría comparecido a la Alcaldía Municipal de La Unión, pero no en su calidad de Jefa del Departamento Jurídico de esa Alcaldía, sino como apoderada de la señora _____.

Desarrollo del procedimiento

1. En la resolución de fecha veinticinco de junio de dos mil dieciocho (fs. 17 y 18) se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe al Concejo Municipal de La Unión.

2. En la resolución de fecha tres de julio de dos mil veinte (fs. 146 al 148) se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la señora _____ y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

3. Mediante resolución de fecha veinte de octubre de dos mil veinte (f. 161 al 163) se declaró improcedente la petición de nulidad del procedimiento, realizada por la investigada, se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles y se comisionó al licenciado _____

como instructor, para que realizara la investigación de los hechos y la recepción de la prueba.

4. Con el informe de fecha veintitrés de noviembre de dos mil veinte (fs. 173 al 280) el instructor designado estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental.

5. En la resolución de fecha veintiuno de enero del año que transcurre se concedió a la investigada el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes, sin embargo no hizo uso de ese derecho.

II. Fundamento jurídico.

Competencia del Tribunal en materia sancionadora

El poder sancionatorio que tiene este ente administrativo contralor de la ética en la función pública, ha sido habilitado constitucionalmente por el art. 14 de la Constitución, siendo una potestad jurídicamente limitada por la ley que constituye una de las facetas del poder punitivo del Estado.

De esta manera, el ejercicio de las facultades y competencias de este Tribunal, es un reforzamiento de los compromisos adquiridos por el Estado a partir de la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Es así como el legislador, consciente de la importancia que el desempeño ético de la función pública reviste en un Estado de Derecho, estableció un catálogo de deberes que deben regir el actuar de todos aquellos que forman parte de la Administración Pública; además, de un listado de conductas que conforman materia prohibitiva para el proceder de estos sujetos.

Así, de conformidad a lo establecido en el art. 1 de la LEG, el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal tiene por objeto determinar la existencia de infracciones a los deberes y prohibiciones éticas reguladas en ella, teniendo potestad sancionadora frente a los responsables de las contravenciones cometidas. De esta forma, se pretende combatir y erradicar todas aquellas prácticas que atentan contra la debida gestión de los asuntos públicos y que constituyen actos de corrupción dentro de la Administración Pública.

Transgresiones atribuidas

La conducta atribuida a la señora _____, consistente en no excusarse de elaborar ante sus oficios notariales, dentro de las funciones que le corresponderían según el cargo de Jefa de la Unidad Jurídica Municipal en la Alcaldía de La Unión, un contrato de arrendamiento en el que comparece la señora _____, su poderdante, y el Alcalde de la referida localidad, se calificó como una posible infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG.

La conducta atribuida la señora _____, consistente en intervenir, en su carácter de apoderada de la señora _____, en distintos procesos judiciales, durante su jornada laboral en la Alcaldía Municipal de La Unión, se calificó como una posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

Y la conducta atribuida a la señora _____, consistente en comparecer a la Alcaldía Municipal de La Unión, pero no en su calidad de Jefa del Departamento Jurídico de esa Alcaldía, sino como apoderada de la señora _____, se calificó como una posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra g) 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 (Art. 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* –Art. 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”* –art. 3 letra j) de la LEG–.

Además, el conflicto entre los intereses públicos y los propios de un servidor estatal puede suscitarse *cuando éstos últimos influyan indebidamente en la forma en que cumple sus obligaciones y responsabilidades (La Gestión de los Conflictos de Intereses en el Servicio Público, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, Madrid, 2004).*

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 art. 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.

La prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG 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 de 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.

La norma ética regulada en el artículo 6 letra g) de la LEG persigue evitar que los servidores públicos incurran en un conflicto de intereses en cuanto al desempeño de su función pública, al cumplir con responsabilidades de carácter privado o particular.

Dicha norma responde a exigencias de carácter internacional. Por un lado, la CIC en su artículo 3 establece que los Estados Parte deben crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, las cuales deben estar orientadas –entre otros fines– a prevenir conflictos de intereses.

Por su parte, la CNUCC, en su artículo 7 número 4, señala que los Estados Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurarán adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses; asimismo, el artículo 8 destaca la necesidad de aplicar códigos de conducta para funcionarios públicos, entre quienes se debe promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad en el cumplimiento de las funciones públicas.

En definitiva, el artículo 6 letra g) de la LEG pretende prevenir que el servidor público se encuentre frente a una situación que le genere conflicto de intereses, entendido este de conformidad a lo que señala el artículo 3 letra j) de dicha ley 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.

Así, se espera que todo servidor público actúe conforme a los principios de supremacía del interés público, imparcialidad y lealtad, contenidos en el artículo 4 letras a), d) e i) de la LEG; para lo cual están llamados a evitar relaciones laborales, contractuales, convencionales o de cualquier otra naturaleza que generen para ellos responsabilidades de carácter privado que los pongan en situación de anteponer su interés personal o el de sus parientes sobre el interés público y las finalidades de la institución pública en la que se desempeñan.

El correcto, imparcial y leal comportamiento de los servidores públicos ayuda a que se preserve la confianza en su integridad y en la gestión pública. De ahí, la necesidad de prohibir este tipo de conductas.

III. Prueba recabada en el procedimiento

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

Obtenida en la Investigación Preliminar:

Copias simples de acta de las diez horas del día cinco de septiembre de dos mil diecisiete, referente a la reunión celebrada en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de La Unión, con la presencia del Alcalde de esa localidad, señor _____, la señora _____, Colaboradora de la Unidad Jurídica Municipal de dicha Alcaldía, la señora _____ y su apoderada, la señora _____ y el señor _____, apoderado del señor _____, con el fin de llegar a un acuerdo conciliatorio sobre la suscripción de contratos de arrendamiento del local N.º del Parque de la Familia del municipio de La Unión (fs. 16 y 68).

Prueba documental incorporada por el instructor comisionado para la investigación:

1. Oficio N.º 14/07-08-2018 UJMLU, suscrito por el señor _____, Colaborador de la Unidad Jurídica Municipal de la Alcaldía de La Unión, relativo a la relación laboral de la señora _____ con esa institución, su horario de trabajo, el mecanismo de control de cumplimiento del mismo, las licencias concedidas a dicha señora para ausentarse de su jornada laboral, la existencia o inexistencia de acciones administrativas o disciplinarias contra la referida señora por ausencias injustificadas o realización de actividades privadas durante su horario de trabajo y las intervenciones de esa señora ante la aludida Alcaldía, como apoderada de la señora _____ (fs. 22 y 23).

2. Copia simple de contrato por servicios profesionales de fecha diez de julio de dos mil diecisiete, suscrito por el señor _____, en su calidad de Alcalde Municipal de La Unión y representante legal de dicho municipio, y la señora _____, para que esta última prestara sus servicios como Jefa de la Unidad Jurídica Municipal de la Alcaldía de La Unión, durante el período comprendido entre el día uno de julio de dos mil diecisiete y el día treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho (fs. 25 al 27).

3. Copia simple de descripción del puesto de Jefe de Unidad Jurídica, conforme al Manual de Descripción de Puestos de la Alcaldía Municipal de La Unión (f. 28).

4. Oficio N.º 28/26-11-2018, suscrito por la señora _____, Colaboradora de la Unidad Jurídica Municipal de la Alcaldía de La Unión, relativo al horario laboral y asistencia de la señora _____ a sus labores, entre enero y diciembre de dos mil diecisiete (fs. 35 y 36).

5. Copias simples de controles de asistencia laboral de la señora _____ en la Alcaldía Municipal de La Unión, durante el año dos mil diecisiete (fs. 40 al 51).

6. Copia simple del expediente administrativo instruido por la señora _____, Colaboradora de la Unidad Jurídica Municipal de la Alcaldía de La Unión, respecto al conflicto entre los cónyuges _____ y _____ sobre el arrendamiento del local N.º 1 del Parque de la Familia del municipio de La Unión, propiedad de la Alcaldía de esa localidad (fs. 62 al 143), en el que destacan los siguientes documentos: *i*) acta de audiencia preliminar sobre violencia intrafamiliar celebrada por el Juzgado de Familia de La Unión a las ocho horas con treinta minutos del día veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, con la comparecencia de la señora _____, entre otros (fs. 72 al 78); *ii*) contrato otorgado el día tres de enero de dos mil diecisiete por los señores _____ y _____, con el objeto de arrendar el local comercial N.º 1 del inmueble propiedad del Municipio de La Unión, situado en el Barrio Concepción de dicha localidad, instrumento autenticado ante los oficios notariales de la señora _____ (fs. 100 al 106); y *iii*) testimonio de escritura pública de poder general judicial con cláusula especial otorgado a las diecisiete horas con treinta minutos del día dieciséis de marzo de dos mil dieciséis por la señora _____, a favor de la señora _____, ante los oficios notariales de la señora _____ y sustituido en la misma fecha a favor de esta última señora (fs. 126 al 129).

7. Memorándum referencia 91RRHH2020 de fecha cinco de noviembre de dos mil veinte, suscrito por el señor _____, Jefe de Recursos Humanos de la Alcaldía Municipal de La Unión, y dirigido al señor _____, Jefe de la Unidad Jurídica de la misma institución, sobre las incapacidades otorgadas y misiones encomendadas a la señora _____, durante el año dos mil diecisiete (f. 181).

8. Copias simples de certificado de incapacidad temporal otorgada por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social a la señora _____, del trece al quince de julio de dos mil diecisiete; y de constancias de misiones oficiales encomendadas a la referida señora por la Alcaldía Municipal de La Unión (fs. 182, 184 y 185).

9. Certificación expedida por la Secretaria de Actuaciones del Juzgado de Familia de La Unión, departamento del mismo nombre, señora Concepción Evelin Berríos de Andrade, de folios del expediente del Proceso de Violencia Intrafamiliar referencia LU-F-913(13)17(5) promovido en esa sede judicial por la señora _____, mediante su apoderada general judicial con cláusula especial, _____, contra el señor _____ (fs. 196 al 231).

10. Certificación expedida por el Juez de lo Civil de La Unión interino, señor _____, de folios del expediente del Proceso Común de Partición Judicial referencia PC-36-16, promovido por los señores _____ y _____, en calidad de apoderados del señor _____, contra la señora _____, representada por su apoderada general judicial y especial _____ (fs. 232 al 279).

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.

1. Del vínculo laboral entre la Alcaldía Municipal de La Unión y la señora

_____, la jornada laboral que ella debía cumplir en la referida institución, el mecanismo administrativo de control de su cumplimiento, el registro de licencias o ausencias laborales de dicha señora, y las funciones institucionales encomendadas, durante el año dos mil diecisiete–período indagado–:

En el lapso relacionado, la aludida investigada desempeñó el cargo de Jefa de la Unidad Jurídica Municipal de La Unión, el cual le correspondía ejercerlo a medio tiempo –cuatro horas diarias–. Sin embargo, su contrato de trabajo vigente en ese período no establecía un horario para el desempeño de sus funciones, de modo que generalmente la señora _____ laboraba de las ocho a las doce horas, y cuando por alguna circunstancia extraordinaria no podía cumplir con dicho horario, laboraba en la tarde.

El cumplimiento de la referida jornada laboral, en la Alcaldía de la mencionada localidad, se controló mediante asistencia por escrito, pero no constan en esa institución reportes de licencias o ausencias de la señora _____.

Entre las actividades correspondientes al cargo relacionado, se encuentran las de emitir opinión sobre convenios, contratos, concesiones, autorizaciones o permisos que la Alcaldía Municipal de La Unión pretenda suscribir, y ejercer la función notarial en la elaboración de documentos diversos en nombre y a favor del municipio.

Todo lo anterior, según consta en: *i)* oficio N.º 14/07-08-2018 UJMLU, suscrito por el señor _____, Colaborador de la Unidad Jurídica Municipal de la Alcaldía de La Unión (fs. 22 y 23); *ii)* copia simple de contrato por servicios profesionales de fecha diez de julio de dos mil diecisiete, suscrito por el señor _____, en su calidad de Alcalde Municipal de La Unión y representante legal de dicho municipio, y la señora _____, para que esta última prestara sus servicios como Jefa de la Unidad Jurídica Municipal de la Alcaldía de La Unión, durante el período comprendido entre el día uno de julio de dos mil diecisiete y el día treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho (fs. 25 al 27); *iii)* copia simple de descripción del puesto relacionado, conforme al

Manual de Descripción de Puestos de la citada Alcaldía (f. 28); y en iv) oficio N.º 28/26-11-2018, suscrito por la señora _____, Colaboradora de la Unidad Jurídica Municipal de la Alcaldía de La Unión (fs. 35 y 36).

2. Respecto a la relación contractual existente entre las señoras _____ y _____,

durante los años dos mil dieciséis y dos mil diecisiete:

Desde el día dieciséis de marzo de dos mil dieciséis la investigada tiene la calidad de apoderada general judicial con cláusula especial de la señora _____, según se verifica en copia simple de testimonio de escritura pública de poder general judicial con cláusula especial otorgado a las diecisiete horas con treinta minutos de la fecha relacionada, por la señora _____, a favor de la señora _____, ante los oficios notariales de la señora _____, y sustituido en la misma fecha a favor de esta última señora (fs. 126 al 129).

A la fecha, no se ha acreditado en este procedimiento la revocatoria de dicho poder.

3. Sobre el contrato de arrendamiento otorgado en enero de dos mil diecisiete por los señores _____ y _____, autenticado en ese mismo año ante los oficios notariales de la señora _____, como parte de las funciones que a esta última le correspondía ejercer en su calidad de Jefa de la Unidad Jurídica Municipal de La Unión:

El día tres de enero de dos mil diecisiete, ante los oficios notariales de la señora _____—como parte de las funciones que le correspondía ejercer según el cargo relacionado—, los señores Rosa _____ y _____, este último, en su calidad de Alcalde Municipal de La Unión, conforme al artículo 52 de la Ley de Notariado, otorgaron documento privado autenticado de contrato de arrendamiento sobre el local comercial N.º 1 del inmueble propiedad del Municipio de La Unión, situado en el Barrio Concepción de dicha localidad. Ello se verifica en copia simple del referido contrato (fs. 100 al 106).

Si bien el relacionado testimonio de poder de fs. 126 al 129 acredita a la señora _____ como apoderada general judicial con cláusula especial de la señora _____, la referida actuación notarial de la investigada no implicó que los intereses de su mandante en el ámbito privado y los de la Alcaldía Municipal de La Unión entraran en pugna, dado que consistió en dar valor de instrumento público al contrato de arrendamiento que ya habían otorgado en documento privado la señora _____ y el Alcalde Milla Guerra, limitándose la investigada a expresar las cláusulas contractuales que dichos señores ya habían acordado, a dar fe que ellos suscribieron ese documento y que reconocieron las obligaciones contenidas en el mismo, de manera que la señora _____ no incidió determinando el contenido esencial de dicho contrato en representación de la señora _____.

De manera que no se ha establecido que la señora _____ infringió el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, conforme a la conducta antes referida.

4. De la realización de actividades privadas por parte de la señora _____, durante el horario de trabajo que registró haber cumplido en la Alcaldía Municipal de La Unión, por intervenir en su carácter de apoderada general judicial de la señora _____ en distintos procesos judiciales, en el año dos mil diecisiete:

Como se indicó en párrafos precedentes, si bien durante el año dos mil diecisiete la señora no tenía un horario de trabajo específico para realizar las funciones de Jefa de la Unidad Jurídica Municipal de La Unión, sí estaba obligada a cumplir las cuatro horas diarias de trabajo que establecía el contrato por servicios profesionales que suscribió con la Alcaldía de la referida localidad, de fs. 25 al 27; y el control empleado por dicha institución para verificar la asistencia laboral de la aludida señora consistió en un registro por escrito.

El día seis de julio de dos mil diecisiete a las catorce horas con quince minutos, la señora presentó personalmente en el Juzgado de lo Civil de La Unión escrito de contestación de prevención sobre reconvenición que planteó en el Proceso Común de Partición Judicial referencia PC-36-16, promovido por los señores y , en calidad de apoderados del señor , contra la señora , en calidad de apoderada de esta última, según consta en folios de certificación del expediente del referido proceso, agregados al expediente de este procedimiento a fs. 246 y 247.

En esa misma fecha, la señora registró su asistencia laboral en la Alcaldía Municipal de La Unión de las ocho a las quince horas, como se verifica en copia simple de hoja de control de asistencia laboral de dicha señora en la referida institución, correspondiente al mes de julio de dos mil diecisiete (f. 46).

Por otra parte, el día veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, a partir de las ocho horas con treinta minutos, la señora intervino en la audiencia preliminar realizada por el Juzgado de Familia de La Unión, en el Proceso de Violencia Intrafamiliar referencia LU-F-913(13)17(5) que promovió en representación de la señora , contra el señor , como se verifica en copia simple del acta de la referida audiencia (fs. 72 al 78).

También en esa fecha, la señora registró su asistencia laboral en la Alcaldía Municipal de La Unión de las ocho a las doce horas, según consta en copia simple de hoja de control de asistencia laboral de dicha señora en la referida institución, correspondiente al mes de septiembre de dos mil diecisiete (f. 48).

En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba relacionados, se ha comprobado que los días seis de julio y veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, la señora realizó actividades particulares durante el tiempo de trabajo que registró como cumplido en la Alcaldía Municipal de La Unión, en concreto, realizó diligencias propias del ejercicio del mandato que le confirió la señora , relativas al Proceso Común de Partición Judicial referencia PC-36-16, tramitado en el Juzgado de lo Civil de La Unión, y al Proceso de Violencia Intrafamiliar referencia LU-F-913(13)17(5), tramitado por el Juzgado de Familia de la misma localidad.

Es dable afirmar esto, en tanto en las sedes judiciales relacionadas se registró la comparecencia personal de la señora , en horarios en los que, según los registros documentales de la Alcaldía Municipal de La Unión, debía encontrarse cumpliendo las funciones inherentes a su cargo de Jefa de la Unidad Jurídica Municipal de la referida localidad, sin contar con justificación legal para ausentarse de sus labores públicas, como licencias. Así, dada la imposibilidad material de permanecer al mismo tiempo en dos lugares diferentes y manifiestamente distantes, la presencia de la investigada en esas sedes judiciales, en los días relacionados, necesariamente implicaba un abandono de sus labores en

la Alcaldía Municipal de La Unión. Asimismo, implicó que dicha señora encubriera sus ausencias laborales en los días relacionados, consignando su asistencia en el mecanismo institucional de control establecido lo que, a la postre, refleja que tales inasistencias eran irregulares e injustificadas.

En definitiva, se ha establecido en este procedimiento la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG por parte de la señora _____, en tanto se esperaba de ella que, como servidora pública, empleara el tiempo asignado exclusivamente para desempeñar sus funciones y cumplir las responsabilidades para las que fue contratada, ya que recibió un salario proveniente de fondos públicos, específicamente, de la Alcaldía Municipal de La Unión.

En consecuencia, deberá determinarse la responsabilidad correspondiente respecto a esta transgresión.

5. Sobre el presunto menoscabo de la imparcialidad de la señora _____, como Jefa de la Unidad Jurídica Municipal de La Unión, o la presunta configuración de un conflicto entre los intereses públicos que debía tutelar desde el referido cargo e intereses privados, a causa de su comparecencia a la Alcaldía de dicha localidad, el día cinco de septiembre del año dos mil diecisiete, como apoderada de la señora _____

Como se indicó en párrafos precedentes, a partir del día dieciséis de marzo de dos mil dieciséis la investigada tiene la calidad de apoderada general judicial con cláusula especial de la señora _____, según se verifica en copia simple de testimonio de escritura pública de poder general judicial con cláusula especial de fs. 126 al 129.

El día cinco de septiembre de dos mil diecisiete, la señora _____, en calidad de apoderada de la señora _____, compareció a una reunión celebrada en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de La Unión, con el Alcalde de esa localidad, señor _____, la señora _____, Colaboradora de la Unidad Jurídica Municipal de dicha Alcaldía, y el señor _____, apoderado del señor _____, con el fin de llegar a un acuerdo conciliatorio sobre la suscripción de contratos de arrendamiento del local N.º del Parque de la Familia del municipio de La Unión. Esto se constata mediante copias simples del acta en la que se hizo constar la realización de la citada reunión (fs. 16 y 68).

En ese instrumento también se verifica que la señora _____ no intervino en la aludida reunión como Jefa de la Unidad Jurídica Municipal de La Unión.

Adicionalmente, no se advierte la intervención de la señora _____, en su calidad de Jefa de la Unidad Jurídica Municipal de La Unión, en las actuaciones documentadas en el expediente administrativo referente al conflicto entre los cónyuges _____ y _____, sobre el aludido arrendamiento (fs. 62 al 143).

Así, al hacer una valoración integral de la prueba recabada, se advierte que si bien se ha establecido que el día cinco de septiembre de dos mil diecisiete la señora _____ compareció en calidad de apoderada de la señora _____, a una reunión celebrada en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de La Unión, la primera no participó en esa ocasión como Jefa de la Unidad Jurídica de la referida Alcaldía, ni intervino en el trámite de actos administrativos vinculados con el asunto de dicha reunión.

En ese sentido, los elementos probatorios obtenidos no permiten establecer una situación concreta, perceptible, en la cual la relación contractual de las señoras _____ y _____, menoscabó la imparcialidad de esta última, al ejercer su función pública como Jefa de la Unidad Jurídica Municipal de La Unión, o que provocó una interferencia indebida en el correcto desempeño de dicha función, o que se contrapuso a sus deberes como servidora estatal, perjudicando el servicio que estaba obligada a brindar, en el lapso indagado. De manera que no se ha establecido que la señora _____ transgredió la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra g) de la LEG, conforme a la conducta antes referida.

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”.

Según el Decreto Ejecutivo N.º 2 de fecha dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, y publicado en el Diario Oficial N.º 236, Tomo 413, de fecha diecinueve del referido mes y año, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que la señora _____ cometió las transgresiones comprobadas, en el año dos mil diecisiete, equivalía a trescientos dólares de los EE.UU. (US\$300.00).

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 a la infractora, son los siguientes:

i) Respecto a la gravedad y circunstancias de la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, comprobada en este procedimiento:

El artículo 218 de la Constitución establece en su primera parte que *“los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado”*, de ahí que la Sala de lo Constitucional haya interpretado que éstos deben *realizar su función con eficacia y también con una actitud de desprendimiento del propio interés o de fines personales* (sentencia del 28/II/2014, Inc. 8-2014).

Ahora bien, la legislación secundaria, particularmente la LEG contiene como uno de sus principios, el de *supremacía del interés público*–Art. 4 letra a)–, el cual orienta a todos los destinatarios de esa norma a anteponer siempre el interés público sobre el interés privado.

La conducta de la señora _____, consistente en realizar las funciones derivadas del mandato que le confirió la señora _____, durante la jornada laboral que debía

cumplir como servidora pública de la Alcaldía Municipal de La Unión, constituye un *hecho grave* que se evidencia en la inobservancia de dicho deber constitucional, pues antepuso su interés personal de cumplir las funciones de su mandato en el ámbito privado sobre su deber de destinar el tiempo de trabajo por el cual le contrató la citada entidad exclusivamente para realizar tareas en apoyo a la gestión institucional, tanto las inherentes a su cargo como las que eventualmente le fueran requeridas.

Adicionalmente, la gravedad de esta conducta antiética cometida por la investigada 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 registrando en el control de asistencia laboral de la Alcaldía Municipal de La Unión que trabajó de manera regular, durante los días seis de julio y veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, cuando durante las jornadas laborales correspondientes a esas fechas se ha establecido que se encontraba en lugares distintos al de su trabajo, realizando actividades privadas (fs. 46 y 48).

Lo anterior, revela que la investigada inobservó el *principio ético de transparencia* –artículo 4 letra f) LEG– según el cual las personas sujetas a la LEG deben actuar de manera accesible para que se pueda conocer si su actuación es legal, eficiente, eficaz y responsable.

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. Ésta 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).

La buena fe tiene como ideas opuestas la mala fe, el dolo, el engaño, el fraude, la infidelidad, la mala intención, la malicia y la violencia (Sentencia pronunciada por la Sala de lo Civil de la CSJ el 24/VII/2001 en la Casación referencia 1346-2001).

En ese orden de ideas, también se colige que la investigada, al realizar las conductas descritas en el párrafo inicial de este apartado, no actuó de buena fe pues, para sustraerse del cumplimiento de sus responsabilidades laborales con la Alcaldía Municipal de La Unión y evadir la determinación de posibles responsabilidades legales, simuló haber asistido a trabajar 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.*

Por tanto, la magnitud de la infracción cometida por la señora _____ deriva entonces de: a) su opción por privilegiar su interés privado y el de su mandante, la señora _____ sobre el interés general; y b) haber consignado mediante su firma en el citado control de asistencia haber asistido a trabajar en los días relacionados.

ii) *La renta potencial de la investigada al momento de cometer las transgresiones comprobadas:*

En el año dos mil diecisiete –cuando acaecieron los hechos establecidos como transgresiones a la LEG–, la señora _____ percibió un salario mensual de mil trescientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,300.00), junto a una bonificación en diciembre por la misma cantidad, como se verifica en memorándums referencias RRHH0902020 y CMLU342020 de fechas cinco y seis de noviembre de dos mil veinte, respectivamente, suscritos por la Encargada de Recursos Humanos y el Contador Municipal de la Alcaldía de La Unión, señores _____ y _____ (fs. 193 al 195).

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias de los hechos cometidos y la renta potencial de la infractora, es pertinente imponer a la señora _____ una multa de un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, equivalente a trescientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$300.00), por las transgresiones a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, cuantía que resulta proporcional a las vulneraciones cometidas 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; 4 letras a), b), d), f), g) e i), 5 letra c), 6 letra e), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental; 99 y 102 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Absuélvese* a la señora _____, ex Jefa de la Unidad Jurídica Municipal en la Alcaldía de La Unión, por: *i)* la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental, respecto a que el día tres de enero de dos mil diecisiete intervino autenticando notarialmente –como parte de las funciones que le correspondía ejercer en su calidad de Jefa de la Unidad Jurídica Municipal de La Unión–, contrato de arrendamiento suscrito entre los señores _____

a y _____, siendo dicha investigada apoderada general judicial de la señora _____ y, por tanto, subsistiendo presuntamente un conflicto de intereses; y *ii)* la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra g) de la Ley de Ética Gubernamental, respecto al presunto menoscabo de la imparcialidad de dicha señora como Jefa de la Unidad Jurídica Municipal de La Unión, o la presunta configuración de un conflicto entre los intereses públicos que debía tutelar desde el referido cargo e intereses privados, a causa de su comparecencia a la Alcaldía de la referida localidad, el día cinco de septiembre del año dos mil diecisiete, como apoderada de la señora _____

, según consta en los puntos números 3 y 5 del apartado IV de esta resolución.

b) *Sanciónase* a la señora _____ con una multa de trescientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$300.00) por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, en razón que los días seis de julio y veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, durante la jornada laboral que debía cumplir en la Alcaldía Municipal de La Unión, realizó actividades privadas compareciendo en procesos judiciales como apoderada de una persona particular. Lo anterior, según se estableció en el punto número 4 del apartado IV de esta resolución.

c) Se hace saber a los intervinientes que, de conformidad a los artículos 39 de la Ley de Ética Gubernamental, 101 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

Co4