

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las once horas del día quince de mayo de dos mil veintitrés. ✓

Mediante resolución de f. 55, se concedió a la investigada, señora Blanca Maribel Solano de Sosa, el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente; en ese contexto, el día diecinueve de abril del año en curso, se recibió escrito presentado por la investigada, con documentación adjunta (fs. 57 al 60).

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

El presente procedimiento administrativo sancionador se tramita contra la señora Blanca Maribel Solano de Sosa, Alcaldesa Municipal de Salcoatitán, departamento de Sonsonate, a quien se atribuye la posible infracción a la prohibición ética de “*fr* *Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley*”, regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental –en lo sucesivo LEG–, por cuanto durante los meses de mayo y junio de dos mil veintidós, se habría ausentado de sus funciones para realizar actividades no institucionales, particularmente para hacer viajes personales fuera del país, sin contar con los permisos correspondientes.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de f. 2, se ordenó la investigación preliminar del caso.
2. Mediante resolución de fs. 10 y 11, se ordenó la acumulación del expediente referencia 110-A-22 al presente, por existir una conexión subjetiva, fáctica y jurídica entre los mismos, y se amplió la investigación preliminar del caso a fin de indagar sobre éstos.
3. Por resolución de fs. 18 y 19, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la señora Blanca Maribel Solano de Sosa, y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa; decisión que le fue notificada en legal forma, por medio del Secretario Municipal, según consta en acta de f. 20; sin que la investigada haya ejercido su derecho de defensa ni intervenido en el procedimiento.
4. Mediante resolución de f. 21, se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles, y se delegó a un instructor para la investigación de los hechos y la recepción de la prueba.
5. En el informe de fs. 30 y 31, el instructor delegado estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental (fs. 33 al 54).
6. Mediante resolución de f. 55, se concedió a la investigada el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente; en ese sentido, se recibió escrito presentado por la investigada, respondiendo el traslado conferido, con documentación adjunta (fs. 57 al 60).

II. Fundamento jurídico.

Transgresión atribuida

La conducta atribuida a la investigada Blanca Maribel Solano de Sosa se calificó como una posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, la cual pretende evitar que los servidores públicos realicen actividades ajenas al quehacer institucional durante su jornada ordinaria de trabajo, salvo que exista una justificación legal para ello.

La referida norma tiene por objeto que el servidor público respete su jornada ordinaria, es decir, el tiempo efectivo establecido para que se dedique a las tareas usuales que corresponden a su puesto o cargo.

La regulación común de la jornada de trabajo en el sector público se encuentra en el artículo 84 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, el cual preceptúa que el despacho ordinario en todas las oficinas públicas será de lunes a viernes, en una sola jornada de las ocho a las dieciséis horas. Al poseer esta disposición un carácter general resulta útil para definir la jornada ordinaria o período de audiencia en que los funcionarios y empleados están obligados a asistir a su despacho u oficina, ante la falta de un horario particular contemplado por las leyes y reglamentos que rigen ámbitos específicos.

Lo anterior tiene su fundamento en la naturaleza del trabajo prestado por el servidor público, el cual está determinado por las necesidades y conveniencias generales de los ciudadanos, delimitado por el ordenamiento jurídico y enmarcado en las competencias de los entes públicos; por lo cual, el interés que satisface en este caso el trabajo del servidor público es el interés general de la comunidad, que recibe los servicios públicos.

En ese sentido, en las entidades del Estado debe cumplirse una jornada ordinaria de trabajo, que permita a los usuarios obtener los servicios y realizar las gestiones de su interés dentro de un plazo razonable, y no establecido a conveniencia del interés particular del servidor público.

No cabe duda de que la Administración Pública está destinada a operar en condiciones óptimas, con el propósito de brindar servicios de calidad, de conformidad con los recursos (materiales y personales) que se han dispuesto para ello y, ante la ausencia de estos, el cumplimiento de los fines institucionales no se realiza en el tiempo o circunstancias planificadas.

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

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

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

Y es que la actuación de los servidores públicos debe regirse por los principios éticos de supremacía del interés público, probidad, responsabilidad y lealtad, establecidos en el artículo 4 letras a), b), g) e i) de la LEG, lo cual supone que atiendan las funciones que les corresponden de forma personal, estrictamente en el tiempo, forma y lugar establecido por las normas administrativas respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, pues es en razón de ello que reciben una remuneración proveniente de fondos públicos.

En tal sentido, se pretende evitar las deficiencias por parte de los servidores públicos en el desempeño de la importante función que realizan. De ahí, la necesidad de prohibir este tipo de conductas.

III. Prueba recabada en el procedimiento.

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

Prueba documental recabada por el Tribunal:

1. Informes de fechas veintinueve de junio y dieciocho de agosto, ambos de dos mil veintidós, relativos a los movimientos migratorios de la señora Blanca Maribel Solano de Sosa, correspondientes a los meses de mayo y junio de ese mismo año, emitidos por el Gerente de Control Migratorio *Ad honorem* y el Jefe *Ad honorem* del Departamento de Movimiento Migratorio de la Dirección General de Migración y Extranjería (fs. 6 al 8 y del 26 al 28).

2. Informe de fecha diez de noviembre de dos mil veintidós, emitido por el Secretario Municipal de Salcoatitán, en el que indica que en sesión celebrada el día cuatro de mayo de dos mil veintidós, la Alcaldesa Municipal expresó al Concejo Municipal que en esa época saldría del país, pero por ser un período corto “se veía a bien no nombrar a una persona interina...” y no se tomó ningún acuerdo en el que constara la autorización de su salida (f. 47).

3. Certificación parcial del acta número nueve, de fecha cuatro de mayo de dos mil veintidós, de la sesión ordinaria celebrada por el Concejo Municipal de Salcoatitán (f. 48).

4. Constancia de salario de fecha trece de diciembre de dos mil veintidós, emitida por el Tesorero de la Alcaldía Municipal de Salcoatitán, donde se indican los sueldos devengados por la señora Solano de Sosa, en los meses de mayo y junio de dos mil veintidós (f. 53).

Prueba documental presentada por la investigada:

1. Copia simple de credencial de elección popular, emitida por el Tribunal Supremo Electoral, donde consta que la señora Blanca Maribel Solano de Sosa fue electa Alcaldesa Municipal de Salcoatitán, departamento de Sonsonate, para el período constitucional comprendido del uno de mayo de dos mil veintiuno al treinta de abril de dos mil veinticuatro (f. 58).

2. Certificación parcial del acta número nueve, de fecha cuatro de mayo de dos mil veintidós, de la sesión ordinaria celebrada por el Concejo Municipal de Salcoatitán (fs. 59 y 60).

Por otra parte, la prueba documental de fs. 9, 29, 35 al 46 y 54 no será objeto de valoración por carecer de utilidad para acreditar los hechos que se dilucidan y no estar vinculada con el objeto del procedimiento.

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

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 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”. Y el inciso 6º de la disposición legal citada prescribe que “[l]os documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

Así, en el presente caso, dentro de la prueba vertida se encuentra la documental, la cual se configura dentro de los documentos públicos administrativos, que son los “válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas; esto es los producidos por un órgano administrativo de acuerdo con las formalidades exigidas en cada caso” (Barrero Rodríguez, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Navarra, 2006, p. 336).

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

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 y de sus funciones como Alcaldesa Municipal de Salcoatitán, durante el período indagado:

Desde el día uno de mayo de dos mil veintiuno la señora Blanca Maribel Solano de Sosa fue electa como Alcaldesa Municipal de Salcoatitán, conforme el decreto N.º 2 emitido por el Tribunal Supremo Electoral el día seis de abril de dos mil veintiuno, publicado en el Diario Oficial N.º 65, Tomo 431 del día nueve de abril del mismo año, en el cual se declararon firmes los resultados de las elecciones de Concejos Municipales efectuadas en dicho año; para el período comprendido del uno de mayo de dos mil veintiuno al treinta de abril de dos mil veinticuatro y en copia de credencial de elección popular, emitida por el Tribunal Supremo Electoral, de fecha quince de abril de dos mil veintiuno (f. 58).

2. La realización de actividades privadas por parte de la investigada, durante la jornada laboral que debía cumplir como Alcaldesa Municipal de Salcoatitán, durante los meses de mayo y junio de dos mil veintidós –período investigado–:

Como se estableció en el apartado anterior, durante los meses de mayo y junio de dos mil veintidós, la señora Blanca Maribel Solano de Sosa como Alcaldesa Municipal de Salcoatitán era la representante legal del municipio, la titular del gobierno y de la administración municipal, y algunas de sus funciones eran: *a)* presidir las sesiones del Concejo y representarlo legalmente; *b)* convocar por sí, o a petición del Síndico, o de dos Concejales por lo menos a sesión extraordinaria del Concejo; *c)* ejercer las funciones del gobierno y administración municipales expidiendo al efecto, los acuerdos, órdenes e instrucciones necesarias y dictando las medidas que fueren convenientes a la buena marcha del municipio y a las políticas emanadas del Concejo; y, *d)* resolver los casos y asuntos particulares de gobierno y administración, entre otras, de acuerdo con el artículo 47 del Código Municipal (CM).

Ahora bien, según el informe de fecha diez de noviembre de dos mil veintidós, rendido por el Secretario Municipal de la referida localidad, consta que en la sesión ordinaria del Concejo Municipal de

Salcoatitán, celebrada el día cuatro de mayo de dos mil veintidós, la señora Solano de Sosa –en calidad de Alcaldesa Municipal– en el punto siete de la agenda de dicha sesión, identificado como “Puntos Varios”, les manifestó a los miembros del Concejo que saldría del país y que por el período “corto” de ausencia, “se veía a bien no nombrar a una persona interina, estando de acuerdo los Concejales presentes que saliera la señora Alcaldesa pero sin tomar un Acuerdo que conste el nombramiento de un Interino y la autorización misma de su salida” (sic).

En ese sentido, en dicho lapso, y pese a no existir un acuerdo donde se le autorizara para ausentarse de sus labores, la investigada realizó dos movimientos migratorios, vía área, en fechas y horas laborales coincidentes en las que *debía* ejercer sus funciones como funcionaria pública de dicha comuna, según el detalle siguiente:

i) A las doce horas con veintiún minutos del día *cinco de mayo de dos mil veintidós* salió de El Salvador con destino a los Estados Unidos de América y regresó al país a las diez horas con treinta minutos del día *diecisiete de mayo de ese mismo año* (f. 8).

El motivo de dicha salida fue por turismo y el tiempo estimado de la misma fue de trece días.

ii) A las cuatro horas con cincuenta y seis minutos del día *veintuno de junio de dos mil veintidós* salió de El Salvador con rumbo a los Estados Unidos de América y regresó al territorio salvadoreño a la una con treinta minutos del día *veintinueve de junio de ese mismo año* (f. 28).

El motivo de ese movimiento migratorio fue por turismo y la duración estimada del mismo fue de nueve días.

Lo anterior, en completa inobservancia a lo establecido en el artículo 30 numeral 20 del CM, siendo una facultad del Concejo Municipal “*CONCEDER PERMISO O LICENCIAS TEMPORALES A LOS MIEMBROS DEL CONCEJO PARA AUSENTARSE DEL EJERCICIO DE SUS CARGOS A SOLICITUD POR ESCRITO DEL CONCEJAL INTERESADO*”; circunstancia que no se ha determinado en este caso, pues del informe rendido por el Secretario Municipal (f. 47) se advierte que la investigada no trasladó por escrito al seno del Concejo las peticiones para ausentarse de sus funciones por motivos personales, sino que, para el viaje realizado en el mes de mayo de dos mil veintidós, dicha comunicación la realizó de forma verbal durante la sesión de concejo municipal de fecha cuatro de mayo de ese mismo año, sugiriendo incluso ella misma que “por el período corto” de ausencia no era necesario el nombramiento de un “alcalde interino”, por lo que dicho organismo colegiado no emitió el acuerdo de autorización de licencia ni designó a la persona que la sustituiría en el desempeño de sus funciones mientras se encontraba fuera del país, incumpliendo además el ya mencionado artículo 30 numeral 25 del CM, el cual señala que una de las facultades del Concejo es “[d]esignar de su seno al miembro que deba sustituir al Alcalde, Síndico o Regidor en caso de ausencia temporal o definitiva”.

Por su parte, con relación al viaje realizado en junio de dos mil veintidós, la Alcaldía Municipal de Salcoatitán no remitió ninguna documentación que acreditase en legal forma que la investigada solicitó por escrito al Concejo Municipal la autorización correspondiente para ausentarse de sus labores, y que dicho permiso se concedió mediante el acuerdo respectivo, por decisión de ese organismo colegiado. Lo anterior, pese a haberse requerido en reiteradas ocasiones la mencionada información por el instructor delegado para la investigación (f. 34).

No obstante, durante los meses de mayo y junio de dos mil veintidós, la investigada recibió el salario completo correspondiente a su cargo público, según consta en el informe rendido por el Tesorero Municipal de Salcoatitán (f. 53).

Sobre los hechos atribuidos, la investigada en su escrito de fs. 56 y 57 –como respuesta al traslado final conferido– indicó que sí se ausentó del país, pero no fueron dos meses como se indica en el procedimiento, sino únicamente quince días, iniciando el diecisiete de mayo de dos mil veintidós. Y que para dicha ausencia “no fue necesario el nombramiento de un alcalde interino”, ya que al llevarse a consideración ese punto al Concejo Municipal, “(...) en vista del corto tiempo de salida y que no afectaría la función municipal se tomó a bien continuar del mismo modo”.

Al respecto, es menester referir que, en razón de los principios de la ética pública de legalidad, transparencia y rendición de cuentas, regulados en el artículo 4 letras f), h) y m) de la LEG, los servidores públicos deben dejar constancia documental de todas las licencias que solicitan para ausentarse de sus labores, de manera que se justifique, sin dejar espacio a la arbitrariedad, que dichas licencias han sido solicitadas y autorizadas en legal forma por la autoridad competente, conforme lo disponen los artículos 13, 17 y 18 de la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos y artículo 30 numeral 20 del CM.

Es decir, los permisos y licencias para los miembros del Concejo Municipal no pueden ser dispuestos libre y unilateralmente por quien pretenda acogerse a los mismos; puesto que, en función de garantizar el Derecho a la Buena Administración, es el Estado, mediante la institución correspondiente y por medio de los procedimientos legales, a quien corresponde velar por el irrestricto cumplimiento de las funciones y horarios de trabajo de sus servidores públicos; sobre todo, en el caso del Alcalde Municipal, a quien le corresponde, entre otras funciones: *“Ejercer las funciones del gobierno y administración municipales expidiendo al efecto, los acuerdos, órdenes e instrucciones necesarias y dictando las medidas que fueren convenientes a la buena marcha del municipio y a las políticas emanadas del Concejo”*, según lo establece el artículo 48 del CM, funciones que de hecho le corresponde atender incluso fuera de la jornada ordinaria de trabajo y en días no hábiles, si las necesidades del municipio lo requieren.

Sobre este punto, reiterada jurisprudencia constitucional ha establecido que la persona que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva y definida legalmente, pues al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria del empleado público. Por ello, los servidores públicos, a diferencia de los demás ciudadanos, se hallan en una *relación de especial sujeción* al Estado, y no en una simple relación laboral, lo cual trasciende al simple ejercicio de las respectivas funciones.

En tal sentido, no cabe duda de que la Administración Pública está destinada a operar en condiciones óptimas, con el propósito de brindar servicios de calidad, de conformidad con los recursos (materiales y personales) que se han dispuesto para ello y, ante la ausencia de estos, el cumplimiento de los fines institucionales no se realiza en el tiempo o circunstancias planificadas.

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

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

Por ende, cuando los servidores gubernamentales incumplen sus funciones y 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, legalidad y lealtad, establecidos en el artículo 4 letras a), b), g), h) 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.

Adicionalmente, cabe recalcar que en ningún momento en el procedimiento se ha establecido que la señora Solano de Sosa se ausentó dos meses completos de sus funciones, sino que, la investigación del caso tuvo como objeto determinar si durante los meses de mayo y junio de dos mil veintidós habría efectuado viajes de índole personal.

Y, en efecto, en este caso, los registros de movimientos migratorios efectuados por la investigada durante el período indagado –mayo y junio de dos mil veintidós–, acreditan que desatendió sus funciones como Alcaldesa Municipal para realizar actividades ajenas a las institucionales fuera del territorio nacional, sin contar con autorización legal para ello por parte de la autoridad competente, en este caso el Concejo Municipal, habiendo recibido el salario mensual correspondiente a sus funciones en la Alcaldía Municipal de Salcoatitán, sin que le fueran aplicados los descuentos pertinentes.

Además, en su escrito de f. 57 la investigada afirma que para sus ausencias no fue necesario el nombramiento de un alcalde interino, en vista del corto tiempo de su salida; al respecto, es importante destacar que conforme al principio de legalidad establecido en el artículo 86 inciso 3º de la Constitución, la Administración Pública debe actuar con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico vigente y habilitada únicamente por éste. En ese sentido, se recalca que, ante la ausencia de algún miembro del Concejo Municipal, conforme al ya relacionado artículo 30 numeral 25 del CM, lo que corresponde al seno de ese colegiado es designar al que lo sustituirá, sin que ninguna norma habilite a que tal designación dependa del tiempo de ausencia del miembro que se trate.

En consecuencia, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha establecido que durante el período comprendido del cinco al diecisiete de mayo y del veintiuno al veintinueve de junio, ambos del año dos mil veintidós, la señora Blanca Maribel Solano de Sosa, incumplió sus funciones para realizar actividades particulares fuera del territorio nacional, y se ausentó de sus labores sin contar con justificación legal, como una licencia o permiso que le habilitara para ello; 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 electa como Alcaldesa Municipal de Salcoatitán.

3. La responsabilidad subjetiva de la investigada por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG:

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

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

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

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

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

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

En ese orden de ideas, en el caso de mérito, este Tribunal considera que la investigada se encontraba en una posición material que le habilitaba la posibilidad de conocer sus funciones, obligaciones y derechos como funcionaria pública; es decir, 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; por el contrario, realizó dos viajes al extranjero sin contar con autorización para ello.

De hecho, en el caso del viaje realizado durante el mes de mayo de dos mil veintidós, consta en la certificación parcial del acta número nueve, de fecha cuatro de mayo de ese mismo año, de la sesión ordinaria celebrada por el Concejo Municipal de Salcoatitán, que la señora Solano de Sosa manifestó verbalmente que por el corto tiempo de su salida, no era necesario el nombramiento de un alcalde interino, lo que comprueba que dolosamente eludió el procedimiento de solicitud de licencias, sus responsabilidades como Alcaldesa Municipal y la designación de su sustituto por el tiempo que duraría su ausencia, conforme lo establecido en el CM.

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

V. Sanción aplicable.

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

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

El artículo 97 del RLEG prescribe que para la fijación del monto de la multa se tomará en cuenta el monto del salario mínimo mensual para el sector comercio vigente en el momento en que se cometió la infracción.

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, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que se suscitaron las conductas constitutivas de infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, de parte de la señora Blanca Maribel Solano de Sosa, es decir en los meses de mayo y junio de dos mil veintidós, equivalía a *trescientos sesenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América* [US\$365.00].

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 Blanca Maribel Solano de Sosa, son los siguientes:

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

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

Es de tal relevancia el cumplimiento de dicho compromiso por parte de los funcionarios públicos, que la Constitución de la República les exige, previo a tomar posesión de sus cargos, protestar bajo su palabra de honor, ser fiel a la República, *cumplir y hacer cumplir la citada ley fundamental y los deberes que el cargo le imponga* –artículo 235–.

De ahí que a la señora Solano de Sosa le asistía un compromiso inexorable para con los habitantes de la localidad que la designó como su representante, a cuya satisfacción de necesidades debía estar afecta.

Empero, con los elementos probatorios recopilados en este procedimiento, se ha establecido que dicha investigada inobservó el referido compromiso, pues antepuso a éste su interés personal de ausentarse

de sus funciones de Alcaldesa en las fechas relacionadas, sin contar con justificación legal para ello, como licencias, actuación que se contrapuso a los principios éticos de supremacía del interés público, probidad, responsabilidad y lealtad, y se configuró como una transgresión al artículo 6 letra e) de la LEG, como se ha indicado.

Aun cuando desde la perspectiva ética todos los servidores públicos deben demostrar responsabilidad y compromiso con los intereses de la institución a la que prestan sus servicios, al ejecutar las funciones propias de su cargo, tal exigencia es aún superior tratándose de funcionarios de elección popular, como la señora Solano de Sosa.

Así, la gravedad de la infracción ética cometida por la señora Solano de Sosa deviene de la naturaleza del cargo que desempeña y, por ende, de su nivel de responsabilidad y compromiso con la población que representaba, a cuyos intereses debía servir, lo cual resulta antagónico al abandono de sus funciones de forma injustificada, para realizar actividades de interés personal.

En adición a lo anteriormente planteado, es dable mencionar que el artículo 48 N.º 4 del CM establece entre las atribuciones de los Alcaldes la de cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos y acuerdos emitidos por el Concejo, la cual no se limita al cumplimiento de las normas y decisiones enlistadas, sino que comprende además el respeto al sistema normativo en su totalidad y, por tanto, se extiende a las disposiciones que establece la LEG.

Entonces, habiendo sido la señora Solano de Sosa, en su calidad de Alcaldesa, la encargada de velar porque se cumplieran las disposiciones que rigen el quehacer de la Alcaldía Municipal de Salcoatitán, se esperaba que su comportamiento fuese coherente con esa función, es decir, que actuara en consonancia con la magnitud de sus responsabilidades, absteniéndose de realizar actividades privadas durante la jornada de trabajo que debía cumplir en la referida institución.

No obstante tener esas responsabilidades legales, la investigada realizó actividades no institucionales durante su jornada laboral y desatendió completamente sus funciones como Alcaldesa Municipal; es decir, que dichas conductas las realizó aprovechándose de forma indebida de su cargo, y satisfacer sus intereses particulares, lo cual resulta antagónico a la función pública que desempeña.

Aunado a ello, fue la misma señora Solano de Sosa quien en una de las ocasiones en la sesión de Concejo Municipal de fecha cuatro de mayo de dos mil veintidós, indicó que por el corto tiempo de su ausencia no era necesario nombrar un alcalde interino, evadiendo que se realizara lo legal y éticamente correcto.

También se colige que la señora Solano de Sosa, al realizar las conductas antiéticas atribuidas, no actuó conforme a la ley; pues, para sustraerse del cumplimiento de sus funciones, y evadir la determinación de posibles responsabilidades legales, no siguió el procedimiento regulado en el CM para el otorgamiento de licencias a los miembros de Concejos Municipales, pese a conocer las obligaciones que rigen su actuar como Alcaldesa Municipal; es decir, debió solicitar por escrito sus licencias y ser autorizada para tal efecto, a fin de que las inasistencias a sus labores fueran justificadas.

ii) El daño ocasionado a la Administración pública:

La afectación ocasionada por la señora Solano de Sosa a la Administración Pública, producto de su transgresión al artículo 6 letra e) de la LEG, se materializa en que al abandonar sus funciones de Alcaldesa Municipal, para dirigirse a atender asuntos particulares fuera del territorio nacional, no se nombró a un alcalde interino para que atendiera las funciones institucionales durante el tiempo de su ausencia, las cuales son de considerable magnitud, dado el nivel de responsabilidades y los asuntos que le corresponde resolver

en su calidad de titular del gobierno y de la administración de la Alcaldía que preside, así como de representante legal y administrativa de la misma, según lo establece el artículo 47 del CM, poniendo en riesgo a la municipalidad.

Aunado a lo anterior, se ocasionó un daño al erario de la Administración Pública –en concreto para la Alcaldía Municipal de Salcoatitán–, pues se erogaron fondos para sufragar remuneraciones que no fueron devengadas, pues se ha comprobado que del cinco al diecisiete de mayo, y del veintiuno al veintinueve de junio, todas las fechas de dos mil veintidós, la señora Solano de Sosa desatendió sus funciones como Alcaldesa Municipal sin que existiera justificación o documentación de respaldo que le habilitara para ello por parte de dicha institución.

En ese sentido, el daño ocasionado con la conducta que hoy se sanciona se determina, además, a partir del dispendio de fondos de la referida institución para cubrir el pago de remuneraciones por tiempo en el cual la investigada no prestó servicios a la entidad.

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

En el año dos mil veintidós, específicamente en los meses de mayo y junio –época en la que acaecieron los hechos constitutivos de transgresión ética, la señora Solano de Sosa percibió un salario mensual de mil setecientos seis dólares con veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$1,706.25) [f. 53].

En consecuencia, en atención a la gravedad de los hechos cometidos, al daño ocasionado a la Administración pública y a la renta potencial de la señora Blanca Maribel Solano de Sosa, es pertinente imponerle a esta una multa de *cuatro* salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de trescientos sesenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$365.00) cada uno, que suman la cantidad de *mil cuatrocientos sesenta dólares de los Estados Unidos de América* (US\$1,460.00), por la infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, cuantía que resulta proporcional a la transgresión cometida.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución; VI. 1 letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 1 letra c) y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4 letras a), b), f), g), h) e i), 6 letra e), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental; 87, 95 y 97 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) Sanciónase a la señora Blanca Maribel Solano de Sosa, Alcaldesa Municipal de Salcoatitán, departamento de Sonsonate, con una multa de *mil cuatrocientos sesenta dólares de los Estados Unidos de América* (US\$1,460.00), 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 del cinco al diecisiete de mayo y del veintiuno al veintinueve de junio, todas las fechas de dos mil veintidós, desatendió sus funciones como Alcaldesa Municipal al realizar dos viajes al extranjero, por motivos de turismo, sin contar con los permisos correspondientes y en cuyos lapsos de tiempo percibió el salario correspondiente, sufragado con fondos públicos, según consta en el punto número dos del considerando IV de la presente resolución.

b) Se hace saber a la investigada que, de conformidad con los artículos 39 de la Ley de Ética Gubernamental, 96 del Reglamento de dicha Ley, 104, 132 y 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos, para la presente resolución se encuentra habilitada la interposición del *Recurso de Reconsideración*, el cual es optativo para el agotamiento de la vía administrativa; y de disponer su utilización, deberá presentarse dentro del plazo de *diez días hábiles*, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva.

c) Remítase certificación de la presente resolución al Presidente de la Corte de Cuentas de la República, para los efectos legales pertinentes.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

7

