

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 siguiente versión pública:

0000142

306-A-17

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las catorce horas con treinta minutos del día trece de enero de dos mil veinte.

Por agregado el escrito presentado con fecha veinte de diciembre de dos mil diecinueve, suscrito por el licenciado José Eduardo García Cruz, apoderado general judicial con cláusula especial del señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, ex Alcalde Municipal de San Juan Opico, departamento de La Libertad (fs. 140 y 141).

Considerandos:

I. Relación de los hechos

a) Objeto del caso

El presente procedimiento inició mediante aviso interpuesto con fecha veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete; en síntesis, se indicó que durante el período comprendido entre los días veintiuno y veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, el señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, quien al momento de los hechos fungía como Alcalde Municipal de San Juan Opico, departamento de La Libertad, utilizó bienes y recursos municipales con fines político partidarios en la ejecución de obras de mejora de la red vial del municipio de San Juan Opico; lo cual podía ser constatado en el perfil de la red social Facebook de la comuna, pues se observaban imágenes de empleados del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano –MOPTVDU– junto con empleados municipales que realizaban trabajos en diferentes calles de ese municipio, éstos últimos vistiendo una camisa color rojo y letras alusivas al partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional –FMLN–.

b) Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de las catorce horas del día veintiocho de mayo de dos mil dieciocho (fs. 2 y 3), se ordenó la investigación preliminar y se requirió informe al señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, en calidad de Alcalde Municipal de San Juan Opico, departamento de La Libertad.

2. Mediante resolución de las doce horas del día ocho de noviembre de dos mil dieciocho (f. 6), se requirió informe al Concejo Municipal de San Juan Opico, departamento de La Libertad; en razón que el señor Trigueros Alvarado ya no ejercía el cargo Alcalde; sin embargo, dicho cuerpo colegiado no respondió el requerimiento.

3. En resolución de las once horas con quince minutos del día doce de marzo de dos mil diecinueve (fs. 8 y 9), se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, ex Alcalde Municipal de San Juan Opico, departamento de La Libertad, atribuyéndosele la posible transgresión a las prohibiciones éticas reguladas en el artículo 6 letras k) y l) de la LEG relativas a “*Utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario*”; y , “*Prevalerse del cargo para hacer política partidista*”. Asimismo, se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

4. Con el escrito presentado el día veinticinco de abril de dos mil diecinueve y documentación adjunta (fs. 22 al 27), el investigado, por medio de su apoderado general judicial con cláusula especial, licenciado José Eduardo García Cruz, expresó sus argumentos de defensa.

5. Por resolución las quince horas con cincuenta minutos del día nueve de mayo de dos mil diecinueve (fs. 28 y 29), se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles; se comisionó al licenciado Herson Eduardo López Amaya como instructor para que realizara la investigación de los hechos, la recepción de la prueba y cualquier otra diligencia que fuera útil, pertinente y necesaria para el esclarecimiento del objeto de la investigación.

6. El instructor delegado, en el informe de fecha doce de junio de dos mil diecinueve, estableció los hallazgos de la investigación efectuada, incorporó prueba documental y ofreció prueba testimonial (fs. 34 al 129).

7. Mediante resolución de fecha quince de agosto de dos mil diecinueve (f. 130), se señaló audiencia de prueba para las diez horas del día veintinueve de agosto de dos mil diecinueve y se citó como testigo al señor [REDACTED]

8. Con fecha veintinueve de agosto de dos mil diecinueve (fs. 135 al 137) se llevó a cabo la audiencia de prueba señalada, donde se recibió el testimonio del señor [REDACTED]

9. Por resolución de nueve horas con diez minutos del día tres de diciembre de dos mil diecinueve (f. 138), se concedió a la parte investigada el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimare pertinentes, de conformidad a los artículos 95 inciso 2° del RLEG en relación al 110 inciso 1° de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA).

10. Con el escrito presentado el veinte de diciembre de dos mil diecinueve (fs. 140 y 141), el licenciado José Eduardo García Cruz, apoderado general judicial con cláusula especial del investigado, contestó el traslado conferido, manifestando que, con la deposición que rindió el señor [REDACTED] ante el Pleno de este Tribunal a las diez horas del día veintinueve de agosto de ese año, se comprobó que dicho señor era el Jefe de la Oficina de Información e Informativa de la referida Alcaldía, quien tenía cierto grado de autonomía y a otras personas trabajaban con él; así como que fue él la persona que publicó y utilizó indebidamente la computadora de la institución, lo cual expresó que sabía que era antiético.

Por otra parte, el licenciado García Cruz afirma que, el señor Azenón Cerna se limitó a decir que el señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, se lo ordenó realizar la publicación, pero no lo probó por ningún medio, como un memorando u otro documento por escrito, dicha orden.

En ese sentido, -asegura el licenciado García Cruz- el señor Azenón Cerna actuó de manera dolosa, puesto que, a preguntas de la defensa, el primero dijo que él realizó la publicación y sabía que era antiético, y no pudo probar que fue por órdenes del investigado.

Aunado a ello, refiere el apoderado del investigado que, la prueba consistente en el "DVD" que contiene el video en discusión fue obtenida de forma ilegal, pues esa información sería "privativa" de la comuna en comento.

Los argumentos antes referidos serán abordados en el considerando IV de la presente resolución.

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 por el artículo 14 de la Constitución, siendo una potestad jurídicamente limitada por la ley que constituye una de las facetas del poder punitivo del Estado.

La competencia 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 (CNUC). 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 artículo 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 éticos regulados 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.

Aunado a ello, la CIC y la CNUC promueven los principios de debida gestión de los asuntos y bienes públicos, responsabilidad, integridad, rendición de cuentas y transparencia; en consecuencia, la ética pública está conformada por un conjunto de normas y principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables en el marco de la función pública que desempeñan.

En suma, la labor de este Tribunal de lucha contra la corrupción, responde a compromisos adquiridos por el Estado en las convenciones antes referidas y a las competencias delimitadas por la LEG.

Infracciones atribuidas

1. En el presente procedimiento se atribuye al investigado una posible transgresión a la prohibición ética prescritas en el artículo 6 letras k) y l) de la LEG.

Por dichos hechos, en la apertura del procedimiento se le atribuyeron las infracciones a los artículos 5 letra c) de la LEG, por el primero, y 6 letra h) de la LEG, por el segundo.

Sin embargo, de la calificación de los hechos realizada en la apertura del procedimiento, debe referirse, que de la prueba aportada con la investigación de los hechos atribuidos al investigado, es posible determinar lo relativo a que se habrían efectuado en el municipio de San Juan Opico, diferentes trabajos de mejora en la red vial; los cuales fueron ejecutados por empleados del MOPTVDU junto a empleados municipales, estos últimos vistiendo una camisa color rojo y las letras correspondientes al partido político FMLN, se adecúa más bien a la

prohibición ética regulada por el artículo 6 letra k) de la LEG, pues dicha norma es concreta al prohibir la utilización de bienes estatales para la promover un partido político.

Por tal razón, la prohibición ética del artículo 6 letra k) de la LEG, no es aplicable, en tanto, ambas conductas atribuidas al señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, se tipifican de manera concreta en la prohibición ética del artículo 6 letra k) de la LEG, por lo que el primero se ve subsumido en el segundo, por ser más específico.

2. Al respecto, debe acotarse que, en armonía con las obligaciones convencionales previamente relacionadas, la Ley de Ética Gubernamental prohíbe con precisión que los servidores públicos y quienes sin tener tal calidad administren bienes o manejen fondos públicos, utilicen bienes, muebles o inmuebles, propiedad de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario (artículo 6 letra k) de la LEG).

La LEG enuncia un catálogo de principios rectores –entre ellos los de supremacía del interés público, lealtad, eficiencia y eficacia– que exhortan a todos aquellos que administran recursos del Estado a utilizarlos de forma racional, y destinarlos únicamente para fines institucionales; pues su desvío hacia objetivos políticos partidarios indudablemente se traduce en actos que transgreden la ética pública.

En ese orden de ideas, los recursos públicos –bienes y fondos– que maneja y custodia cualquier servidor público no le son propios, sino que pertenecen y están al servicio de la colectividad. Esto significa que un funcionario o empleado público, en su trabajo cotidiano, no ha de orientar sus acciones ni los recursos que gestione hacia beneficios partidarios, sino hacia objetivos que se vinculen de forma específica con las atribuciones y funciones propias de la institución en la que se desempeña, lo cual debe de manera inevitable servir a la realización de un interés colectivo; es decir, que importe a todos los miembros de la sociedad.

Una de las herramientas para hacer proselitismo es la propaganda electoral, la cual a tenor del artículo 2 del Reglamento para la Propaganda Electoral emitido por el Tribunal Supremo Electoral, define la propaganda electoral como el conjunto de actividades que tienen por objeto inducir a los electores a tomar opción con su voto por una determinada propuesta política.

Por su parte, el artículo 218 de la Constitución establece que “Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán prevalerse de sus cargos para hacer política partidista. El que lo haga será sancionado de conformidad con la ley”.

En ese sentido, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que los servidores públicos no están al servicio de una fracción política determinada e indica que el artículo 218 de la Constitución está relacionado con el principio de objetividad, pues debe desvincularse a los funcionarios, empleados públicos y el servicio público de una fracción o, incluso, tendencia política determinada, lo cual corresponde también al principio de neutralidad político partidaria del servicio civil, es decir, “la obligación de sujeción de la Administración pública a los órganos de gobierno, con independencia de la opción político-partidaria que lo

integre, siempre dentro del marco de los intereses generales” (Sentencia de 28-II-2014, Inc. 8-2014).

Es decir, que la disposición constitucional no prohíbe convicciones o ideologías políticas, en general, pero supone que los servidores públicos no deben sobreponerla en ningún momento al interés público.

De lo anterior, se colige que la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG, proscribire que los servidores públicos usen los bienes y recursos institucionales con la finalidad de beneficiar o generar una ventaja a favor de una fracción o ideología política en menoscabo del interés general.

Por otra parte, la prohibición ética contenida en el artículo 6 letra l) de la LEG, pretende evitar que el servidor público *se valga o aproveche de la posición de superioridad o ventaja que le otorga su cargo respecto de una circunstancia, persona o cosa concreta para hacer política partidista, es decir, para promover un partido, a un candidato legalmente inscrito o a una ideología política determinada.*

Es decir, que deben concurrir acciones u omisiones del infractor con el propósito claro de hacer política partidista.

En el marco de este último término, el artículo 2 del Reglamento para la Propaganda Electoral emitido por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) define la propaganda electoral como el conjunto de actividades que tienen por objeto inducir a los electores a tomar opción con su voto por una determinada propuesta política.

El artículo 218 de la Constitución establece que “Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán prevalerse de sus cargos para hacer política partidista. El que lo haga será sancionado de conformidad con la ley”.

Al respecto, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) ha sostenido que los servidores públicos no están al servicio de una fracción política determinada e indica que el artículo 218 de la Constitución está relacionado con el principio de objetividad, pues debe desvincularse a los funcionarios, empleados públicos e incluso el servicio público de una fracción o, incluso, tendencia política determinada, lo cual corresponde también al principio de neutralidad político partidaria del servicio civil, es decir, “la obligación de sujeción de la Administración pública a los órganos de gobierno, con independencia de la opción político-partidaria que lo integre, siempre dentro del marco de los intereses generales” (Sentencia de 28-II-2014, Inc. 8-2014).

Es decir, que la disposición constitucional no prohíbe convicciones o ideologías políticas, en general, pero supone que los servidores públicos no deben sobreponerla en ningún momento al interés público.

Así, la adecuación constante del servicio civil a las exigencias constitucionales, en la búsqueda de garantizar el derecho a la eficiencia en la gestión pública, tiene sustento en que los

funcionarios y empleados públicos “están al servicio del Estado” y no de una fracción política determinada.

Al hacer un análisis integrado de las normas, se colige que la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra l) de la LEG, proscrib[e] que los servidores públicos *se aprovechen de su condición, posición o situación dentro de la Administración pública para realizar acciones –u omitir otras– tendientes a beneficiar o generar una ventaja a favor de una fracción o ideología política, en particular, sobreponiendo así ésta última al interés general o público.*

III. Prueba dentro del procedimiento.

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

Obtenida por este Tribunal y ofrecida por el instructor comisionado:

1. Impresión de la publicación del perfil de la red social Facebook de la Alcaldía Municipal de San Juan Opico, departamento de La Libertad, de fecha veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, referente a obras de mejora en la red vial ejecutadas por dicho municipio con el apoyo del MOPTVDU, en la cual se destacan las gestiones realizadas por el ex Alcalde de esa comuna, señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, y se observan empleados municipales con vestimenta color rojo y las letras del partido político FMLN (f. 5).

2. Copia certificada de planilla y comprobante contable emitidos por la Alcaldía Municipal de San Juan Opico (fs. 51 y 52).

3. Copia simple de convenio de cooperación interinstitucional denominado “Pavimentación y reparación de calles y mejoramiento de canchas del municipio de San Juan Opico” (fs. 53 al 56).

4. Copia certificada de acuerdo municipal número cuatro, contenido en acta número once de sesión del Concejo Municipal San Juan Opico, departamento de La Libertad, de fecha uno de abril de dos mil dieciséis (f. 57).

5. Copia simple del documento del proyecto “Reparación de vías principales del casco urbano del municipio de San Juan Opico, departamento de La Libertad” (fs. 42 al 49; 64 al 88).

6. Informe rendido por el Ingeniero Alexander Beltrán, Jefe Regional de Occidente DCMOP/VMOP e informes de campo diarios del proyecto en comento (fs. 89 al 127).

7. Disco número uno en el que consta un video en el cual se muestran varias fotografías y se observan personas vistiendo camisas alusivas al partido político FMLN mientras se realizan trabajos de pavimentación en calles del municipio de San Juan Opico, departamento de La Libertad.

8. Declaración testimonial del señor [REDACTED] ex jefe de comunicaciones de la Alcaldía Municipal de San Juan Opico, departamento de La Libertad, recibida en audiencia de prueba de fecha veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, según consta en el acta de fs. 135 al 137 y en soporte de audio de grabación de la audiencia.

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.

Esto quiere decir, que en “el procedimiento administrativo, en suma, rige el principio de la libre valoración de la prueba por el órgano decisor con sujeción a las reglas de la sana crítica; reglas que, en cuanto criterios de lógica y razón en la apreciación de la prueba practicada (...) encuentran fundamento en el principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes públicos, límite infranqueable en la apreciación de las pruebas (...)” (Barrero, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, pp. 261 y 262).

La valoración de la prueba “es un proceso de justificación” (Sentencia de Inconstitucionalidad 23-2003AC, de fecha 18-XII-2009, Sala de lo Constitucional), que pretende determinar una verdad formal u operativa, y permite justificar y legitimar la decisión final dentro del procedimiento.

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 1º, 2º y 3º de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), establecen reglas generales en cuanto a los medios probatorios, así: “[l]os hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán probarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho y será aplicable, en lo que procediere, el Código Procesal Civil y Mercantil.----Se practicarán en el procedimiento todas las pruebas pertinentes y útiles para determinar la verdad de los hechos, aunque no hayan sido propuestas por los interesados y aun en contra de la voluntad de éstos. ----Las pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica; sin embargo, para el caso de la prueba documental, se estará al valor tasado de la misma en el derecho procesal común”. Y el inciso 6º de la disposición legal citada prescribe que “[l]os documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

Así, en el presente caso, 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 a las formalidades exigidas en cada caso” (Barrero, C., *óp. cit.*, p. 336).

El artículo 89 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.

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 y certificaciones emitidas por servidores de instituciones públicas.

Finalmente, en cuanto a la prueba testimonial, el artículo 106 de la LPA, refiere que, “[l]as pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica” –a excepción de la documental–, por lo que a continuación se establecerá el valor probatorio de la misma.

Por tanto, a partir de la prueba aportada es posible realizar el análisis siguiente:

(i) De los colores y simbología del FMLN:

Conforme al artículo 3 de los Estatutos de dicho partido político, el color de su bandera es rojo encendido, las siglas “FMLN” ubicadas sobre la misma son de color blanco, al igual que la estrella de cinco vértices colocada sobre la letra “F”. Lo anterior, está disponible en su página web accediendo al enlace <https://www.fmln.org.sv/index.php>.

(ii) De la calidad de servidor público del investigado.

El señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado ejerció el cargo de Alcalde Municipal de San Juan Opico, departamento de La Libertad en la gestión comprendida entre el día uno de mayo de dos mil quince y treinta de abril de dos mil dieciocho, para la que fue electo luego de haber competido como candidato del FMLN, en elecciones de concejos municipales celebradas el día uno de marzo de dos mil quince.

Lo anterior, según consta en acta de escrutinio final de la elección de Concejos Municipales de fecha veintisiete de marzo de dos mil quince, publicada en el Diario Oficial número 63, Tomo 407, de fecha diez de abril de dos mil quince.

(iii) De la infracción atribuida al investigado.

1. Antecedentes

Mediante Convenio de Cooperación Institucional denominado “*Pavimentación y reparación de calles y mejoramiento de canchas del municipio de San Juan Opico*”, suscrito el día veintiocho de septiembre de dos mil quince por el MOPTVDU y la referida Alcaldía (fs. 53 al 56); se acordó un convenio marco que tenía como objetivo el mejoramiento de la infraestructura vial y canchas de fútbol competencia de ese municipio.

Por medio de acuerdo municipal número cuatro, contenido en acta número once de sesión de Concejo Municipal de San Juan Opico, departamento de La Libertad, de fecha uno de abril de dos mil dieciséis (f.57); se autorizó al señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, en ese momento Alcalde Municipal de esa comuna, para firmar convenio con el MOPTVDU denominado “Macro” y los contratos respectivos de supervisión y contrapartidas en representación de la referida Alcaldía. Asimismo, se autorizó al tesorero municipal para hacer las erogaciones respectivas en lo que a contrapartida de los proyectos en gestión se refieren.

Producto de los convenios firmados en el mes de agosto de dos mil dieciséis, se preparó el documento con el perfil del proyecto “*Reparación de vías principales del casco urbano del municipio de San Juan Opico, departamento de La Libertad*”; en el cual se ampara el proyecto de

reparación de las calles siguientes: segunda Calle Poniente, primera Avenida Norte-Sur, cuarta Calle Oriente y sexta Avenida Sur. Todo lo anterior, con un costo estimado de setecientos ocho mil seiscientos sesenta y un dólares de los Estados Unidos de América con ochenta centavos de dólar. Además, en dicho perfil se consignó que la Alcaldía Municipal en comento debía cubrir el costo ambiental del proyecto, lo cual asciende a mil cuatrocientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América.

Según informe rendido por el ingeniero Alexander Beltrán, Jefe Regional de Occidente DCMOP/VMOP e informes de campo diarios del proyecto (fs. 89 al 127), se estableció que el proyecto “*Reparación de vías principales del casco urbano del municipio de San Juan Opico, departamento de La Libertad*”, se realizó desde el día veinte de noviembre al día seis de diciembre dos mil diecisiete. Las calles atendidas fueron las indicadas en el párrafo que antecede.

Asimismo, en razón que hubo un sobrante de mezcla asfáltica, fueron recarpeteadas y bacheadas las siguientes calles: octava Calle Poniente, tercera Avenida Sur, Calle El Calvario y Calle a San Pedro Tacachico.

De acuerdo al Convenio de Cooperación Institucional denominado “*Pavimentación y reparación de calles y mejoramiento de canchas del municipio de San Juan Opico*” (fs. 53 al 56), antes referido se menciona que la Alcaldía Municipal en comento se compromete con un aporte estimado en la cantidad de ciento diecisiete mil ochocientos noventa y cinco dólares con cuatro centavos de dólar de los Estados Unidos de América (U.S. \$117,895.04) en diferentes rubros, entre ellos los siguientes: Mano de obra, dispositivos de tránsito, materiales y publicaciones del proyecto.

En relación a ello, el señor [REDACTED] manifestó en su declaración rendida en la audiencia de prueba realizada en este caso que, para la obra de Plan de Bacheo de la red vial de San Juan Opico participaron empleados del MOPVT y una cuadrilla de la referida comuna, y estos últimos vestían camisas de color rojo con letras alusivas al FMLN, específicamente en los trabajos realizados en el Barrio El Refugio de ese municipio –como consta en las fotografías del DVD en cuestión -

2. Utilización de página de la red social de Facebook oficial de la Alcaldía Municipal de San Juan Opico.

Por medio de la impresión de la publicación del perfil de la red social Facebook de dicha comuna de fecha veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, referente a las obras de mejora en la red vial ejecutadas por el municipio de San Juan Opico con el apoyo del MOPTVDU, se observan empleados de esa entidad edilicia con vestimenta color rojo y letras de partido político FMLN (f. 4); dicha publicación fue impresa e incorporada al expediente por la Secretaria General del Tribunal de Ética Gubernamental el día seis de junio de dos mil dieciocho en cumplimiento de lo ordenado por los Miembros del Pleno de este Tribunal.

Ahora bien, el instructor delegado por este Tribunal realizó una verificación de la página de Facebook de esa Alcaldía, de lo cual se constató que lo anterior ya no se encontraba en el historial de publicaciones; sin embargo, según el contenido dentro del disco número uno, adjunto al informe

rendido por el mismo, se advierte la existencia de un video en el que constan fotografías en las que se puede observar personas vistiendo camisetas alusivas al partido político FMLN. Y consta en la página oficial de Facebook de esa comuna un video de dicha obra (fs. 36 y 37).

Por otra parte, en la audiencia probatoria celebrada con fecha veintinueve de agosto de dos mil diecinueve (fs. 135 al 137), estableció, en síntesis, que:

(i) Durante el período comprendido entre los meses de junio de dos mil quince y abril de dos mil dieciocho, el señor [REDACTED] en la Alcaldía Municipal de San Juan Opico, departamento de La Libertad. En dicha institución ejerció el cargo de Jefe de Comunicaciones de esa comuna, y tenía como funciones relacionadas al tema de informar, publicar y recolectar en todo lo que la municipalidad estaba realizando. Añade que su jefe inmediato era el Alcalde Municipal en ese entonces, señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado.

(ii) La plataforma digital de Facebook denominada Alcaldía Municipal de San Juan Opico, departamento de La Libertad, es una página oficial institucional en la cual se publicaban cuatro veces por semana las actividades u obras que realizaba esa comuna.

El señor [REDACTED] y los subalternos de su área tenían acceso a dicha página, y el contenido de lo que se publicaba era decidido en el despacho del Alcalde, recibían la orden directa del mismo para ir a lugares donde se estaban haciendo proyectos y retomar el registro fotográfico de ello.

(iii) El trabajo materialmente de cada publicación lo hacía el equipo de comunicaciones. El papel del señor [REDACTED] era transmitir la orden del despacho de realizar el recorrido o toma de fotografía, darle tratamiento técnico a ello y luego publicarlo.

(iv) En ocasiones en la referida página de Facebook se realizaban publicaciones de contenido político partidario, ya que se le dio la orden al equipo de comunicaciones que ponderaran más al partido político del FMLN y no al tema institucional. En dichas publicaciones se describía lo que estaba relacionado con la obra, el partido político que lo hacía y se ponderaba la figura del Alcalde.

(v) La gestión del contenido de dicha plataforma digital la hacían varias personas en el equipo conformado por los señores [REDACTED]. La última palabra de lo que se publicaba en la misma la tenía el Alcalde Municipal de San Juan Opico.

(vi) En el mes de noviembre de dos mil diecisiete se realizaron aproximadamente veintisiete publicaciones en esa plataforma digital, una diaria, habría dos o tres días que no se publicó nada; y en su mayoría siempre tenían ponderación política.

En el mes se realizaron aproximadamente tres publicaciones referentes a obras de la infraestructura vial, las cuales tenían contenido político, específicamente, relacionado con el plan de bacheo que había gestionado el Alcalde Municipal de San Juan Opico con el MOPTVDU para poder ejecutarlo en el municipio.

(vii) En cuanto a las obras hechas en el barrio El Refugio, del municipio relacionado, se realizó una publicación, en la que se informó a la población la gestión de la obra de bacheo, el cual

se había realizado a través del gobierno del FMLN, siendo el Alcalde Municipal al momento de los hechos el señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado.

El nombre técnico de esa obra es “Plan Bacheo de la red vial de San Juan Opico”, la cual se realizó la última semana de mes de noviembre de dos mil diecisiete, pero el día veintinueve de ese mes y año se realizó la publicación en la referida plataforma digital referente a un clip en el cual se recopilaban tres o cuatro fotografías del ese plan, y se hizo un “pequeño” video.

(viii) El material multimedia lo obtuvo el equipo de comunicaciones por orden del despacho del Alcalde Municipal de San Juan Opico, lo cual consistía en ir a cubrir la actividad que se estaba realizando en el referido plan bacheo, se tomó el registro fotográfico de ello, le dieron tratamiento al material y se publicó.

La persona encargada de tomar las fotografías fue el señor [REDACTED] quien era parte del equipo de comunicaciones de esa comuna, luego las llevó a la oficina, le dieron tratamiento y se publicó. Dicha publicación se subió a la página oficial de esa Alcaldía la realizó el señor [REDACTED] pero con la autorización del señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado.

(ix) Del video proyectado en audiencia por parte del instructor delegado por este Tribunal, el señor [REDACTED] manifestó que reconoce ese material visual consistente en un clip, es decir, una recopilación de fotografías y un video corto; porque él y el equipo de comunicaciones de esa comuna lo trabajaron y editaron.

Asimismo, señaló que fue publicado en la página institucional de la Alcaldía Municipal de San Juan Opico el día veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete correspondiente a las obras realizadas en el Barrio El Refugio de ese municipio, en las fotografías constaban empleados del MOPVT y de la cuadrilla de la comuna en comento, estos últimos vestían camisas de color rojo.

Afirma el señor [REDACTED] que los empleados de la Alcaldía portaban ese color de vestimenta, puesto que la orden del señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, Alcalde Municipal de San Juan Opico al momento de los hechos, era ponderar más al partido político y no al tema institucional.

(x) Conforme al organigrama de la Alcaldía Municipal de San Juan Opico consta que el señor [REDACTED] dependía del Alcalde de esa comuna.

(xi) El señor [REDACTED] sabía que las publicaciones con contenido político que se subieron a la plataforma digital de esa comuna era antiéticas, el cual manifestó al señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado; sin embargo, ejecutaban su orden porque actuaban bajo presión, amenazas que los iban a quitar e incluso formaba parte de la lista de los despedidos si se volvía a ganar en el nuevo período.

(xii) La cuadrilla de la Alcaldía Municipal de San Juan Opico que participó del plan bacheo en comento fueron doce personas. En las fotografías subidas a la página institucional de Facebook de esa comuna consta aproximadamente cuatro de esas personas vistiendo camisas del partido político de FMLN porque son los que captó en ese momento la cámara que estaban ejecutando la obra o la acción.

Por otro lado, respecto a las alegaciones efectuadas por licenciado José Eduardo García Cruz, apoderado general judicial con cláusula especial del investigado, en su escrito agregado a fs. 140 y 141, cabe indicar que:

a) En cuanto que el aviso que originó el presente procedimiento debió imprimirse directamente de la página web, y no una “transcripción” como dicho profesional afirma, debe acotarse que, como se mencionó en la resolución de fecha nueve de mayo de dos mil diecinueve (fs. 28 y 29), el aviso –denominado también denuncia anónima– es aquél en el cual la persona informante no se identifica o no lo hace con los medios que la ley establece para tal efecto. Así lo confirma el artículo 74 del Reglamento de la LEG.

La denuncia anónima, por lo tanto, es un mecanismo que incentiva a los particulares a informar sobre la existencia de hechos ilícitos, pues al no estar obligados a identificarse pueden confiar que no serán objeto de algún tipo de represalia.

Ahora bien, independientemente del medio por el cual se obtiene la noticia sobre la posible comisión de un delito o infracción administrativa, la autoridad correspondiente debe comprobar o desvirtuar la ocurrencia del mismo.

En el caso del Tribunal, el aviso opera como un mero comunicado que activa su potestad investigativa a fin de establecer en un procedimiento si el hecho u omisión referido por tal medio ha sucedido o no, respetando todos los derechos y garantías de los servidores públicos denunciados.

En virtud de lo anterior, en el presente caso con el aviso presentado mediante el correo electrónico institucional, el informante sólo activó la potestad investigativa del Tribunal, definitivamente, el aviso es un medio de conocimiento para iniciar el procedimiento administrativo sancionador. Adicionalmente, en el caso particular, lo manifestado por el informante anónimo, únicamente aportó indicios para dar inicio a la investigación preliminar del caso y, a partir de ello, tramitar el procedimiento administrativo sancionador.

b) Por otra parte, en lo referente a que el encargado de manejar la página digital de Facebook de la Alcaldía en comento lo realizaban los señores [REDACTED] y [REDACTED] y no el investigado, cabe resaltar que el señor [REDACTED] tenía dentro de sus funciones transmitir al equipo de comunicaciones de la comuna en comento la orden del despacho del Alcalde para realizar el recorrido o toma de fotografía de las actividades que se publicitaban en la página de Facebook institucional de esa entidad edilicia; es decir, el señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, era la persona que ordenaba y autorizaba el contenido de cada publicación efectuadas en esa plataforma digital, por lo que este último decidía como se utilizaría la misma, como lo mencionó el testigo interrogado en la audiencia de prueba en el presente caso.

c) En cuanto al argumento que el proyecto denominado “*Reparación de vías principales del casco urbano del municipio de San Juan Opico, departamento de La Libertad*” fue realizado únicamente por empleados del MOPTVDU, acorde al testimonio del señor Yoni Javier Azenón Cerna que ello no es cierto, pues dicho Ministerio solicitó a la Alcaldía Municipal de San Juan Opico apoyo para que les brindaran personal de la misma para seguridad de los empleados del MOPTVDU

y para gestionar el tráfico; por lo que se comprobó durante la ejecución de dicha obra fueron utilizados los mismos.

d) Si bien el licenciado José Eduardo García Cruz aduce que la declaración del testigo [REDACTED] es porque “tramó o trama un motivo político o fútil político”, en razón que el investigado ya no pertenece al FMLN, si no a Nuevas Ideas;; de ello es necesario aclara que esas circunstancias, por sí misma, no debilita la credibilidad de la citada declaración, sino que sería necesario además verificar posibles inconsistencias presentes en la misma, para lo cual el apoderado del señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado contó con la oportunidad de contrainterrogar en la audiencia oral en la que se recibió la aludida declaración, cuyo resultado será analizado por este Tribunal en conjunto con los demás elementos probatorios incorporados al expediente.

Asimismo, a pesar que el licenciado García Cruz alude que el testigo actuó de manera dolosa puesto que sabía que era antiético subir publicaciones con contenido político; sin embargo, en la declaración del señor [REDACTED] se mencionó que lo hizo porque fue una orden directa de su jefe inmediato, señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, y que lo realizaba bajo presión y amenazas de despido.

e) El video con las imágenes que constan en el DVD reproducido en la audiencia de prueba en el presente caso no es información privativa de la Alcaldía Municipal de San Juan Opico, puesto que las fotografías en él plasmadas constan en la página de Facebook de esa comuna, las cuales fueron extraídas por el instructor delegado por este Tribunal.

5. Conclusiones

Con la prueba vertida en el presente procedimiento –que ha sido relacionada y valorada de manera integral–, se ha acreditado que en el período comprendido entre los días veintiuno y veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, la Alcaldía Municipal de San Juan Opico llevó a cabo el proyecto “*Reparación de vías principales del casco urbano del municipio de San Juan Opico, departamento de La Libertad*” como producto del convenio firmado en el mes de agosto de dos mil dieciséis por parte del Concejo Municipal de esa comuna. Dicho proyecto se ejecutó en cooperación del MOPTVDU por medio del convenio suscrito el día veintiocho de septiembre de dos mil quince.

Por otra parte, se hace constar en el presente caso que el señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, Alcalde Municipal de San Juan Opico al momento de los hechos, ordenó la publicación de imágenes en las que se observaban a empleados del referido Ministerio y de esa comuna, realizando trabajos en diferentes calles de ese municipio como parte del proyecto institucional “*Reparación de vías principales del casco urbano del municipio de San Juan Opico, departamento de La Libertad*”; éstos últimos vistiendo una camisa de color rojo y letras alusivas al partido político FMLN; la cual fue subida a la plataforma digital de Facebook de la cuenta institucional de esa Alcaldía el día veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete.

Ello en virtud que el Alcalde Municipal de San Juan Opico era la persona que autorizaba el contenido de todas las publicaciones que efectuaba el equipo de comunicaciones de la institución

que el primero presidía; siendo así, quien decidió subir la publicación realizada en la referida fecha con la finalidad de “ponderar” y beneficiar al partido político FMLN, como lo alude en su testimonio el señor [REDACTED]

En ese sentido, la exclusividad del beneficio a personas de un partido político contraría lo expresado en el perfil técnico de la Municipalidad de San Juan Opico respecto de la finalidad de su ejecución del proyecto en comento (fs. 64 al 72). Debiendo remarcar que de conformidad al artículo 31 numeral 11 del Código Municipal, una de las obligaciones de los miembros de los concejos municipales, es la de *prohibir la utilización de bienes y servicios municipales con fines partidarios, así como colores y símbolos del partido gobernante tanto en muebles o inmuebles propiedad municipal.*

Por tanto, a partir de todo lo expuesto, se determina que el señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, como Alcalde Municipal de San Juan Opico al momento de los hechos, transgredió la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG.

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”.*

En este sentido, según Decreto Ejecutivo número dos de fecha dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, y publicado en el Diario Oficial número doscientos treinta y seis, Tomo cuatrocientos trece, de fecha diecinueve de diciembre de ese año, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en el año dos mil diecisiete en el cual se cometió la infracción, equivalía a trescientos dólares de los Estados Unidos de América (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 y parientes; 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.

Sobre este tópico, la Sala de lo Constitucional sostiene que para que el juicio de proporcionalidad responda a criterios objetivos, requiere de una cuota de razonabilidad que implica exponer los motivos que dieron lugar a la elección de una determinada acción, justificando las medidas adoptadas, mediante la aportación de razones objetivas para demostrar que la sanción es plausible (Sentencia del 3-II-2016, Inconstitucionalidad 157-2013).

Desde esa perspectiva, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se impondrá al infractor, son los siguientes:

i) La gravedad y circunstancias del hecho cometido.

El alcalde en cumplimiento de las funciones que le corresponden de conformidad al Código Municipal, es titular del gobierno y de la administración municipal (resolución de la Sala de lo Constitucional emitida en el proceso de Amparo ref. 336-2007, del 24/VII/2008).

Como titulares del municipio los alcaldes están llamados a la procura del bien común local, según lo determina el artículo 2 del Código Municipal, lo cual se extiende a la buena administración de los recursos municipales, que deben destinarse para fines de orden estrictamente institucional.

Ello es acorde con los principios éticos de *supremacía del interés público, lealtad, probidad, y eficacia* regulados en el artículo 4 letras a), b) i) y l) de la LEG, que conminan a sus destinatarios a anteponer siempre el interés público sobre el privado, a actuar con integridad y con fidelidad a los fines del Estado y a los de la institución en que se desempeñan y a utilizar los recursos estatales de manera adecuada para el cumplimiento de los fines relacionados.

Adicionalmente, dicha normativa aplicable al ámbito local guarda relación con la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG, que proscribe la utilización de los bienes muebles e inmuebles de las instituciones públicas para realizar actos de proselitismo político partidario.

La infracción a la ética comprobada en este procedimiento por parte del señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado supuso la utilización indebida de recursos estatales para hacer proselitismo político a favor del partido FMLN, en detrimento del interés general que la administración municipal debe satisfacer.

Quedó demostrado que en la persona del investigado primó su interés de forzar la simpatía política de la población de San Juan Opico hacia dicho partido político, valiéndose de un proyecto municipal en cooperación con el MOPTVDU de "*Reparación de vías principales del casco urbano del municipio de San Juan Opico, departamento de La Libertad*" para dicho efecto.

Tal comportamiento es manifiestamente contrario a los fines para los cuales están dispuestos los bienes propiedad de la municipalidad que el señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado gobernaba –la realización del interés colectivo–, pues los orientó a cumplir el objetivo del referido partido que, como el de cualquier organización de esta naturaleza, es el de *alcanzar el poder político, ejercerlo y concretar determinado programa político (sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del 25/IV/2006, Inc. 11-2004)*.

Dicho objetivo solamente se logra con la participación en los procesos electorales, en los cuales la propaganda electoral juega un papel esencial para promover a candidatos y partidos políticos, a tal grado que su uso es regulado por el Código Electoral –artículo 172 y siguientes–.

Adicionalmente, esta conducta riñe con una de las obligaciones de los miembros de los concejos municipales, como es la de *prohibir la utilización de bienes y servicios municipales con fines partidarios, así como colores y símbolos del partido gobernante tanto en muebles o inmuebles propiedad municipal*, establecida en el artículo 31 N.º 11 del Código Municipal.

Entonces, las referidas acciones también contravienen el compromiso adquirido por el investigado con el pueblo que representa, pues ocasionó que dichos recursos –afectos a la

consecución de objetivos institucionales—, se emplearan para satisfacer propósitos particulares y ajenos a la competencia de la Municipalidad de San Juan Opico.

De modo que la gravedad de la transgresión cometida por el señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado radica en su falta de responsabilidad con la población y en el abuso de la autoridad que ejerció en la Alcaldía Municipal de San Juan Opico para someter el uso de bienes de esa institución al cumplimiento de los objetivos del partido político que le llevó al gobierno local, en detrimento de los intereses de la colectividad que representa.

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

En el año dos mil dieciséis, en el cual se suscitaron los hechos relacionados, el Ramón Antonio Trigueros Alvarado devengaba un salario mensual de tres mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$3,000.00), y la cantidad de dos mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,000.00), en concepto de prestación de servicios en el país y gastos de representación, según consta en copia certificada de planilla y comprobante contable emitido por la Alcaldía Municipal de San Juan Opico, departamento de La Libertad (fs. 51 y 52).

En consecuencia, en atención a la gravedad de los hechos cometidos y la renta potencial del investigado, es pertinente imponer al señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado una multa correspondiente a cinco salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigente en el momento en que iniciaron los hechos, equivalentes a un mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,500.00), por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG.

Tal cantidad resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

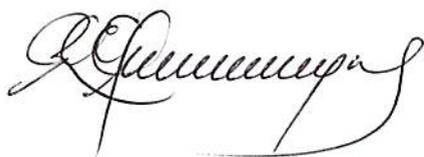
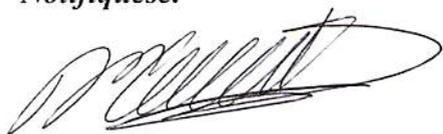
Por tanto, con base en los artículos 1, 11, 12, 14 y 86 de la Constitución, III número 5 y VI letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1, 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 4, 6 letra k), 20 letra a), 37, 42, 43, 44 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 97 letra c), 99 y 102 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) Sanciónase al señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, exalcalde Municipal de San Juan Opico, departamento de La Libertad, con una multa de un mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,500.00), por haber infringido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra k) de la Ley de Ética Gubernamental, según considerando IV de la presente resolución.

b) Se hace saber al señor Ramón Antonio Trigueros Alvarado, que de conformidad a los artículos 39 de la Ley de Ética Gubernamental y 101 de su Reglamento, 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 el escrito correspondiente dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación respectiva.

c) *Tiéndose* por señalados para recibir notificaciones la dirección y el medio técnico que constan a folio 24 del presente expediente.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

Co8

