

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las quince horas con cuarenta y cinco minutos del día nueve de enero de dos mil quince.

El presente procedimiento inició mediante aviso recibido el veintinueve de abril de dos mil trece.

**CONSIDERANDOS:**

**I. Relación del caso**

1. El informante señaló que el veintinueve de abril de dos mil trece en horas de la tarde personal de la Alcaldía Municipal de San Martín, departamento de San Salvador, se transportó en el vehículo placas N-11366 hacia la vivienda del señor Manuel Palacios, servidor público de dicha comuna, con la finalidad de efectuar trabajos de reparación en las tuberías del medidor de ANDA

(f. 1).

2. Por resolución de las doce horas del veintinueve de octubre de dos mil trece, se ordenó la investigación preliminar del caso por la posible infracción al deber ético de *“Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”*, regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG) por parte del señor Manuel Palacios y se requirió informe al Concejo Municipal de San Martín (f. 2).

En ese marco, se determinó que el vehículo placas N-11366 pertenece a la referida institución, y se encuentra asignado al señor

Adicionalmente, se indicó que en abril de dos mil trece no se desarrolló ninguna reparación de tuberías en la vivienda citada y que no se conocía el nombre del propietario del inmueble (f.8).

3. En la resolución de las ocho horas del treinta y uno de enero de dos mil catorce, se requirió por segunda vez el informe al Concejo Municipal de San Martín (f. 10).

4. Mediante oficio recibido el dieciocho de febrero de dos mil catorce, el señor Juan Alberto Casun Gómez, Secretario Municipal de San Martín, señaló que en el sistema informático de ese municipio, aparecen dos personas con direcciones similares, una de las cuales es del señor Manuel de Jesús Palacios, Jefe de la Unidad Jurídica de dicha comuna (f. 12).

5. Por resolución de las diez horas del catorce de marzo de dos mil catorce, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Manuel de Jesús Palacios, Jefe de la Unidad Jurídica de la Alcaldía Municipal de San Martín, a quien se atribuyó la posible transgresión al deber ético de *“Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”* regulado en el art. 5 letra a) y a la prohibición ética de *“Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que*

realicen actividades que no se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales” regulada en el artículo 6 letra f), ambos de la LEG, y se concedió al servidor público antes mencionada el plazo de cinco días hábiles para que hiciera uso de su derecho de defensa (f. 21).

4. Mediante escrito presentado el cuatro de abril de dos mil catorce, el señor Manuel de Jesús Palacios ejerció su derecho de defensa (fs. 23 y 24).

5. En la resolución de las nueve horas del siete de julio de dos mil catorce, se abrió a pruebas el procedimiento por el plazo de veinte días y se comisionó al licenciado Moris Edgardo Landaverde Hernández como instructor para que entrevistara a personas que tuvieran conocimientos de hechos atribuidos al señor Manuel Palacios y realizara cualquier otra diligencia útil para el esclarecimiento de tales hechos (f. 25).

El instructor de este Tribunal expuso en su informe las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; asimismo, propuso prueba testimonial (fs. 28 al 32).

6. Por resolución de las ocho horas cinco minutos del uno de octubre de dos mil catorce, se ordenó citar como testigos a los señores \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ propuestos por el instructor comisionado; asimismo, se requirió a la Procuradora General de la República que asignara un defensor público para que asistiera al señor Manuel de Jesús Palacios (f. 41).

7. Mediante escrito presentado el quince de octubre de dos mil catorce, el señor Palacios solicitó la reprogramación de la audiencia y en el acta de la misma se hizo constar la inasistencia de los testigos y del defensor público designado (fs. 46 y 48).

8. En la resolución de las catorce horas veinte minutos del veintiséis de noviembre de dos mil catorce, se ordenó citar nuevamente a los testigos, se les previno acerca de la comisión del delito de desobediencia de particulares y se requirió a la Procuradora General de la República que asignara un nuevo defensor público para el investigado (f. 49).

9. El once de diciembre de dos mil catorce, se recibió la declaración de los señores \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_

En síntesis, el señor \_\_\_\_\_ expresó que labora como s \_\_\_\_\_ de la Alcaldía Municipal de San Martín.

Explicó que el veintinueve de abril de dos mil trece hubo una fuga de agua del contador de ANDA frente a la vivienda del señor Palacios; aclaró que éste le llamó el mismo día y el señor \_\_\_\_\_ reparó la fuga en aproximadamente veinte minutos.

Señaló que la llamada del investigado no constituyó una orden, ya que en ocasiones reparan otro tipo de tuberías relacionadas con ANDA, de las cuales se deja constancia en una bitácora, y los gastos son asumidos por la persona solicitante, que en este caso fue el señor Palacios.

Mencionó que una de las funciones del Departamento de Servicios Generales es la reparación de lámparas, mantenimiento de zonas verdes, recolección de desechos, alumbrado

público, entre otras, por lo que no se encuentra contemplado hacer reparaciones como la solicitada por el señor Palacios, aunque atienden las peticiones de los ciudadanos.

Por su parte, el señor \_\_\_\_\_ expresó que labora como \_\_\_\_\_ en la municipalidad de San Martín desde hace veintiséis años, pero atiende otras áreas como fontanería, albañilería y mecánica de obras de banco.

Indicó que el vehículo placas N-11366 está asignado a su persona y que el veintinueve de abril de dos mil trece tenía la tarea de reparación de lámparas, cuando se percató que en el andén público frente a la vivienda del señor Palacios había una fuga en la caja donde está el medidor de ANDA, de lo cual ya se había enterado por su jefe inmediato.

Declaró que dicha tubería debía ser reparada por la institución correspondiente pero al ver el derrame de agua se detuvo y dos compañeros realizaron el ajuste en unos veinte minutos.

Aclaró que no consignó dicha tarea en la bitácora y que el pegamento utilizado fue cancelado por el señor Palacios (fs. 56 al 61).

## **II. Hechos probados**

Con la prueba producida en el transcurso del procedimiento se ha establecido con certeza que:

1) El vehículo placas N-11366 pertenece a la municipalidad de San Martín, departamento de San Salvador, y se encuentra asignado al señor \_\_\_\_\_

de dicha comuna (f. 8).

2) El veintinueve de abril de dos mil trece miembros del personal de la Alcaldía de San Martín repararon una fuga de agua de la caja del medidor de ANDA ubicado frente a la vivienda del señor Manuel de Jesús Palacios, Jefe de la Unidad Jurídica de la referida institución (fs. 56 al 61).

3) No existe evidencia que indique que el señor Manuel de Jesús Palacios haya utilizado el vehículo placas N-11366, materiales, herramientas y personal de dicha municipalidad con el propósito de realizar reparaciones en la tubería del medidor de ANDA en un inmueble de su propiedad o que haya exigido a sus subordinados que efectuaran tales ajustes.

## **III. Fundamentos de Derecho**

1. Desde la fase liminar del procedimiento la conducta atribuida al señor Manuel de Jesús Palacios o se identificó como una posible transgresión al deber ético de *"Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados"*, así como a la prohibición ética de *"Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales"*, regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letra f) de la Ley de Ética Gubernamental.

2. Una de las obligaciones que la Convención Interamericana contra la Corrupción impone a los Estados partes es la aplicación de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deben orientarse a prevenir conflictos de intereses y *asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones* (art. III. 1 de la CIC).

En igual sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre sus finalidades reconoce la promoción de la integridad, la obligación de rendir cuentas y *la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos* (arts. 1 letra c) y 5.1 de la CNUCC).

Se advierte entonces que el uso racional de los recursos públicos ocupa un lugar trascendental en los sistemas internacionales de lucha contra la corrupción.

Con el objeto de cumplir con esas aspiraciones de índole regional y universal, la Ley de Ética Gubernamental establece con precisión que los servidores públicos y quienes sin tener tal calidad administren bienes o manejen fondos públicos deben *utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados* (artículo 5 letra "a" de la LEG).

Asimismo, esa Ley 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 particulares 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 en tanto que individuo, 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 personales, 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.

Por tal razón, el desempeño de una función pública no debe visualizarse como una oportunidad para satisfacer intereses meramente privados, ni para obtener beneficios o privilegios de ningún tipo; pues ello supondría una verdadera desnaturalización de la actividad estatal.

Entonces, desde la perspectiva ética es absolutamente reprochable que cualquier servidor público no emplee adecuadamente los recursos públicos; pues ello afecta el patrimonio estatal y, en última instancia, obstaculiza que el interés general –el bien común– sea satisfecho conforme a las exigencias constitucionales.



Por último, no debe perderse de vista que la difícil situación financiera del Estado salvadoreño requiere que todas las instituciones públicas, sin excepción, adopten medidas que les permitan usar con eficiencia los recursos que les han sido asignados; lo cual naturalmente riñe con la utilización de los mismos con propósitos personales.

3. Por otro lado, la norma ética regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG establece dos aspectos: una exigencia o solicitud por parte del superior jerárquico a sus subalternos; y el desarrollo por estos de actividades ajenas a los fines de la institución, necesariamente efectuadas en la jornada ordinaria de labores.

En efecto, los servidores públicos están en la obligación de optimizar el tiempo asignado para el desempeño de sus responsabilidades, por las que reciben una remuneración proveniente de fondos públicos.

De manera que, independientemente de su nivel jerárquico, dichos servidores no deben realizar diligencias disímiles a las propias de la función pública que les compete, ni solicitar a sus subalternos que lo hagan, ya sea en beneficio propio o de un tercero.

#### **IV. Consideraciones aplicables al caso concreto**

En el presente caso, pese a las diligencias de investigación desarrolladas por el Tribunal, no se ha logrado establecer que el veintinueve de abril de dos mil trece el señor Manuel de Jesús Palacios, Jefe de la Unidad Jurídica de la Alcaldía Municipal de San Martín, haya utilizado el vehículo placas N-11366, materiales, herramientas y personal de la municipalidad con el propósito de realizar reparaciones en la tubería del medidor de ANDA en un inmueble de su propiedad, ni tampoco que haya exigido a sus subordinados que efectuaran esa tarea.

En efecto, de la investigación de los hechos se constata que el día en cuestión hubo una fuga de agua del contador de ANDA frente a la vivienda del señor Palacios, por lo que el investigado llamó primero a la institución correspondiente sin obtener ningún tipo de ayuda, y al persistir el problema, se avocó al Jefe del Departamento de Servicios Generales de San Martín.

Tanto el supervisor de la flota vehicular como el supervisor electricista del referido Departamento aclararon que si bien no está dentro de sus funciones reparar tuberías relacionadas con ANDA, sí lo hacen a petición de los ciudadanos, quienes asumen los gastos correspondientes.

Adicionalmente, el supervisor electricista fue enfático al mencionar que el día antes citado estaba en ruta en el vehículo asignado placas N-11366 cuando se percató del derrame de agua en la vía pública, por lo que se detuvo y dos de sus compañeros realizaron el ajuste en aproximadamente veinte minutos, siendo cancelado el insumo por el señor Palacios.

Así pues, no se ha demostrado que los recursos públicos pertenecientes a la municipalidad de San Martín hayan sido destinados a un fin particular ni que el señor Palacios

haya exigido a los subalternos del Departamento de Servicios Generales de la comuna que desarrollaran actividades ajenas a los fines institucionales.

En tal sentido, este Tribunal no puede suponer o inferir los hechos que serán objeto de sanción, sino que ellos deben quedar acreditados de forma cierta e indubitable.

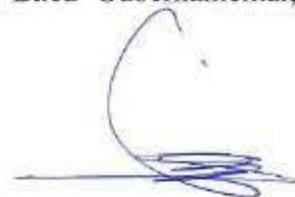
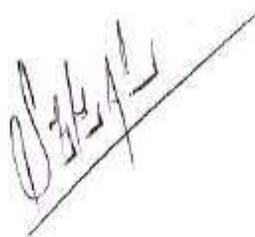
Esto incide inevitablemente en la decisión final del presente caso; pues la duda ha de resultar siempre favorable a la parte denunciada, en aplicación del principio *indubio pro reo*; el cual exige que para poder emitir una resolución de responsabilidad, la autoridad decisoria obtenga un grado de certeza de la culpabilidad del denunciado mediante la prueba pertinente.

Por lo anterior, de acuerdo con los hechos delimitados y la prueba aportada, no es posible en esta oportunidad desvirtuar la presunción de inocencia de la que goza el señor Palacios, dado que no se ha establecido que el día investigado haya transgredido las normas éticas antes apuntadas.

En consecuencia, con base en los artículos 1 de la Constitución, VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 1, 5 letra a), 6 letra f), 20 letra a), 37 de la Ley de Ética Gubernamental y 99 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE**:

*Absuélvase* al señor Manuel de Jesús Palacios, Jefe de la Unidad Jurídica de la Alcaldía Municipal de San Martín, a quien se atribuyó la transgresión del deber ético de *"Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados"*, y de la prohibición ética de *"Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales"*, regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letra f) de la Ley de Ética Gubernamental, respectivamente.

*Notifíquese.*



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

C03



**VOTO CONCURRENTE DEL DOCTOR JOSÉ NESTOR MAURICIO CASTANEDA SOTO, MIEMBRO DEL PLENO DEL TRIBUNAL:**

La razón de mi ausencia en la audiencia de recepción de prueba celebrada a las nueve horas

del día once de diciembre de dos mil catorce (fs. 56 al 61) es por no estar de acuerdo con el procedimiento seguido por el Tribunal en el interrogatorio directo realizado por los Instructores a los testigos por las razones siguientes:

El art. 35 de la Ley de Ética Gubernamental establece que el Tribunal podrá recabar todo tipo de prueba para esclarecer, determinar y comprobar los hechos objeto de investigación, y dice el mismo artículo que podrá citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate.

En el inciso III del mencionado artículo se determina claramente que EL TRIBUNAL podrá realizar las investigaciones a través de instructores, quienes actuarán POR DELEGACION EXPRESA Y ESCRITA para cada diligencia de investigación, es decir, que la delegación es únicamente para la investigación de los hechos y recepción de prueba y en ningún momento el legislador ha determinado que los titulares del Tribunal puedan delegar su interrogatorio directo que es facultad exclusiva, en las personas de los instructores para que ellos realicen el interrogatorio de testigos.

El instructor que por Ley es un investigador no puede ser parte procesal y por lo tanto no puede comparecer en una audiencia de prueba interrogando testigos; delegar esta función de parte del Tribunal es contrario a la Ley.

Si leemos detenidamente los requisitos para ser instructor según el art. 36 de la Ley, en su literal c) requiere que el instructor puede ser Abogado u otra profesión con experiencia en Administración Pública o en actividades investigativas. Dicho literal no exige tener conocimiento técnico de interrogatorio porque su labor es estrictamente de investigación, y según el artículo 87 del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental cuando determina las funciones y atribuciones del instructor establece específicamente en su literal d) “proponer al Tribunal que cite a declarar a quienes tengan relación con los hechos de que se trate”; es decir de los hechos que ellos mismos han investigado, por lo que no pueden extralimitarse de sus atribuciones tomando el papel de parte procesal por una delegación que no existe en la Ley para interrogar de forma directa a los testigos.

De igual manera el art. 92 del Reglamento en lo que respecta al interrogatorio de testigos dice: “El Tribunal podrá citar a declarar a quienes tengan relación con los casos investigados, de oficio o a petición de los intervinientes”; en el inciso III de dicho artículo establece: “los intervinientes podrán ofrecer el número de testigos que estiman necesario para ilustrar cada hecho”, y en el inciso IV dice: “El interrogatorio se realizará en audiencia oral con la PRESENCIA DE LOS INTERVINIENTES O SUS REPRESENTANTES Y EL PLENO DEL TRIBUNAL. En el examen de testigos las preguntas serán formuladas verbalmente y las hará primero quien propuso la prueba. La ausencia del proponente no obstará para que se tome declaración a los testigos, en cuyo caso el interrogatorio podrá efectuarlo el Tribunal”.

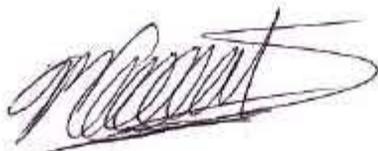
En ningún momento dicho artículo faculta a los investigadores de los hechos para que puedan examinar testigos.

El Código Procesal Civil y Mercantil establece en su artículo 203 en lo que respecta al régimen de celebración de audiencias en su inciso 2º determina: "En el día y hora fijados para la audiencia se constituirá en la sala de audiencias del Tribunal y se comprobará la presencia de las partes, los abogados, los testigos, los peritos y los intérpretes que deban intervenir haciéndose una sucinta relación de los antecedentes del caso" y en el inciso 3º menciona la intervención que tienen las partes en el proceso.

Es decir, que el Código Procesal Civil y Mercantil aplicado al ámbito de la Ley de Ética Gubernamental las partes serían el denunciante y el denunciado los facultados legalmente para interrogar a los testigos, y en todo caso el Tribunal de Ética puede hacer las preguntas pertinentes para mejor ilustración del caso, y en ningún momento puede el Pleno delegar en el Instructor que ha sido el investigador de parte del Tribunal para que intervengan en la audiencia.

Sin embargo, considero que los hechos denunciados en el aviso no se han probado plenamente con los hallazgos encontrados, según informe del Instructor Licenciado Moris Edgardo Landaverde Hernández (fs. 28 al 32), por lo que no se comprobó la infracción al deber ético de "*Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados*", y de la prohibición ética de "*Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales*", contenidos en los artículos 5 letra a) y 6 letra f) de la Ley de Ética Gubernamental, por lo que mi voto es **concurrente** con la anterior resolución definitiva en el sentido de absolver al señor Manuel de Jesús Palacios, Jefe de la Unidad Jurídica de la Alcaldía Municipal de San Martín.

San Salvador, nueve de enero de dos mil quince.



**PRONUNCIADO POR EL MIEMBRO DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBE.**

