

La presente resolución en su versión original **contiene datos personales y elementos de carácter confidencial**. En ese contexto es oportuno proteger la esfera privada de sus titulares. En tal sentido, conforme a lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se extiende la segunda versión pública en aplicación del criterio de la 21-20-RA-SCA del 16/11/2020.

123-A-18

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las quince horas con cuarenta y cinco minutos del día veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno.

El presente procedimiento inició mediante aviso recibido el día cuatro de junio de dos mil dieciocho por medio de la página web institucional de este Tribunal, contra el señor [REDACTED], Asesor de Cooperativas de la filial de Santa Ana del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo.

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

Al investigado se le atribuye la transgresión al deber ético de *“Excusarse de intervenir o participar en asuntos en los cuales él, su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, tengan algún conflicto de interés”*, regulado en el artículo 5 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG; por cuanto durante los años dos mil diecisiete y dos mil dieciocho habría participado en los procedimientos de constitución de cooperativa de los proyectos FORMATE de R.L. y PROYECTATE S.A. de C.V. en los cuales su esposa, [REDACTED], era integrante; brindando asesoramiento técnico.

Desarrollo del procedimiento

1. En la resolución de las quince horas y cuarenta minutos del día veintisiete de febrero de dos mil diecinueve (fs. 3 y 4), se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe al Consejo de Administración del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSFOCOOP).

2. Por resolución de las diez horas con cuarenta y cinco minutos del día diecinueve de agosto de dos mil veinte (fs. 59 y 60), se decretó apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor [REDACTED], Asesor técnico cooperativo en la Oficina Regional Occidental del INSAFOCOOP, y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

3. Mediante resolución de las doce horas con diez minutos del día nueve de noviembre de dos mil veinte (fs. 77 y 78), se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles, se requirió a la licenciada [REDACTED] Defensora Pública del investigado, indicara los hechos que pretendía probar con los testigos propuestos, y se comisionó a la licenciada [REDACTED] como instructora, para que realizara la investigación de los hechos y la recepción de la prueba.

4. Por medio de escrito de fecha veintitrés de noviembre de dos mil veinte (f. 85), la licenciada [REDACTED] Con el escrito presentado por la Defensora Pública del investigado, subsanó la prevención realizada por este Tribunal.

5. Con el informe de fecha cuatro de diciembre de dos mil veinte (fs. 86 al 148), la instructora designada estableció los hallazgos de la investigación efectuada.

II. Fundamento jurídico.

Competencia del Tribunal en materia sancionadora

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

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

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

Transgresiones atribuidas

La conducta atribuida al señor [redacted] Asesor técnico cooperativo en la Oficina Regional Occidental del INSAFOCOOP, consiste en participar durante los años dos mil diecisiete y dos mil dieciocho, en los procedimientos de constitución de cooperativa de los proyectos FORMATE de R.L. y PROYECTATE S.A. de C.V. en los cuales su esposa, [redacted] era integrante, brindando asesoramiento técnico, se calificó como una posible transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG.

Una de las obligaciones que la Convención Interamericana contra la Corrupción impone a los Estados partes es la aplicación de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán orientarse a prevenir conflictos de intereses (Art. III.1 Medidas preventivas, Convención Interamericana contra la Corrupción).

También el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, emitido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, estipula que un cargo público conlleva la obligación de actuar en pro del interés público, por lo que quien lo desempeñe no debe utilizar su autoridad oficial para favorecer indebidamente intereses personales o económicos propios o de sus familias.

En armonía con esas obligaciones convencionales y con los principios éticos de *supremacía del interés público, imparcialidad y lealtad* –Art. 4 letras a) d) e) LEG–, el deber

ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG contiene un mandato claro y categórico para los servidores estatales de presentar una excusa formal y apartarse de intervenir en una decisión o procedimiento en los cuales le correspondería participar, pero en éstos su interés personal, el de su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad o socios, entran en pugna con el interés público.

El conflicto de interés se define como *“Aquellas situaciones en que el interés personal del servidor público o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, entran en pugna con el interés público”* –art. 3 letra j) de la LEG .

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

En ese sentido, la excusa se erige como una herramienta mediante la cual el servidor público, al advertir un posible conflicto de interés, por iniciativa propia se separa de la tramitación de un asunto en el cual le corresponde participar, evitando intervenir en el mismo, con el fin de garantizar la imparcialidad de sus actuaciones. Con ella se pretende proteger la imparcialidad y objetividad del servidor público, a fin de no poner en desventaja a los demás ciudadanos, quienes tienen derecho a recibir un trato igualitario, exento de valoraciones de índole subjetivas.

En suma, la finalidad de la proscripción del art. 5 letra c) de la LEG, es garantizar a todas las personas que los actos administrativos que emanan de las instituciones gubernamentales se gestionan de manera objetiva e imparcial, y que se orientan exclusivamente a la satisfacción de los fines que justifican la existencia de cada entidad estatal.

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 incorporada por la instructora comisionada para la investigación:

1. Certificación del acuerdo No. 120/13 de nombramiento del señor
como Asesor Técnico Cooperativo, emitido el día once de octubre de dos mil trece (f. 97).
2. Copia parcial del Manual Descriptor de Puestos del INSAFOCOOP (fs. 98 al 100)
3. Oficio SA0378 suscrito por el licenciado [REDACTED], Jefe Regional de Occidente de INSAFOCOOP, por medio del cual se detalla el Procedimiento de Constitución de una Asociación Cooperativa (fs. 101 al 103).
4. Bitácora de actividades ejecutadas con los grupos pre cooperativos FORMATE y PROYECTA (fs. 104 y 105).
5. Informe del Jefe Regional de Occidente de INSAFOCOOP respecto de las etapas del proceso de constitución e inscripción iniciado por los grupos pre cooperativos FORMATE y PROYECTATE (fs. 137 al 139).

6. Certificación de las partida de matrimonio de los señores
y [REDACTED] extendida por el Jefe del Registro del Estado Familiar
de Santa Ana (f. 143)

7. Certificación de las partidas de nacimiento de los señores
y [REDACTED] extendidas por el Jefe del Registro del Estado Familiar
de Santa Ana (fs. 144 y 145).

8. Ficha de datos e impresión de imagen del Documento Único de Identidad de los señores
y [REDACTED] (fs. 146 y 147).

9. Como elementos indiciarios de prueba, destaca la entrevista realizada por la Instructora
delegada por este Tribunal, al señor [REDACTED] Jefe Regional de
Occidente del INSAFOCOOP (f. 148).

De la prueba testimonial de descargo.

Por otra parte, la licenciada [REDACTED] Defensora Pública
del señor [REDACTED] ofreció como prueba los testimonios de los señores
[REDACTED], Jefe Regional de Occidente del INSAFOCOOP; y,

[REDACTED] Presidenta de la Junta de Vigilancia para la formación de la
asociación FORMATE de R.L., con los cuales pretende probar que en ningún momento el
investigado mostró favoritismo para con la señora [REDACTED] y que por
ello no dejó evidencia documental en cuanto a excusarse de conocer en los trámites que se le
atribuyen en razón del vínculo que existía entre ambos; además, que el investigado había
consultado de forma verbal al Jefe Regional sobre la situación objeto de investigación, quien le
expresó que no era problema ya que no es posible favorecer a nadie en la formación de
cooperativas.

Ahora bien, las circunstancias que pretende establecer la licenciada
constan en la prueba documental adjunta incorporada en el presente procedimiento, siendo
innecesario recibir los testimonios de descargo propuestos.

IV. Valoración de la prueba y decisión del caso.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5° de la LEG, las pruebas vertidas
en el procedimiento se valorarán según el sistema de la sana crítica, el cual se asienta en el
principio de razonabilidad y obliga a que las máximas de experiencia consten en la motivación de
la resolución definitiva: a fin de evidenciar cómo se ha alcanzado certeza de lo afirmado por las
partes.

1. De la calidad de servidor público del investigado:

El señor [REDACTED] labora en el Instituto Salvadoreño de Fomento
Cooperativo (INSAFOCOOP) regional de Occidente, desde el día uno de noviembre de dos mil
trece, en el cargo de Asesor Técnico Cooperativo y destacado en el Departamento de Fomento y
Asistencia Técnica, siendo su jefe inmediato el señor [REDACTED] ello,
según consta en el informe de la Jefa Interina de Recursos Humanos de dicho Instituto y el acuerdo
No. 120/13 de nombramiento de personal emitido por el Consejo de Administración del
INSAFOCOOP de fecha once de octubre de dos mil trece (fs. 9 y 97).

V

De acuerdo al Manual Descriptor de Puestos del INSAFOCOOP, las funciones del señor [REDACTED] son: elaborar perfiles y propuestas de organización de grupos interesados en formar cooperativas; acompañar en la formación de grupos pre-cooperativos en los aspectos administrativos y financieros iniciales; organizar y constituir Asociaciones Cooperativas, entre otras (fs. 99 y 100).

2. Sobre el vínculo matrimonial existente entre el investigado y la señora [REDACTED]

Con la certificación de las partidas de nacimiento y las fichas mecanizadas de las hojas de datos e impresión de imágenes de los Documentos Únicos de Identidad de los señores [REDACTED] y [REDACTED], se establece que son cónyuges y de acuerdo a la certificación de la partida de matrimonio se determina que contrajeron matrimonio el día veinticinco de octubre de dos mil catorce (fs. 143 al 147).

3. Procedimiento para la constitución de una Asociación Cooperativa.

Según el Sistema de Gestión de Calidad del INSAFOCOOP, el procedimiento para la constitución de una Asociación Cooperativa se desarrolla en el plazo de sesenta días y conlleva las siguientes etapas: 1) solicitud de gestores; 2) visita de Asesor Técnico al grupo pre cooperativo; 3) asesor imparte curso básico; 5) asesoría y aprobación del plan económico (Asesor Técnico-Jefe Regional); 6) asesoría elaboración y aprobación de proyecto de estatutos (Asesor Técnico); 7) asesoría asamblea de constitución; 8) inscripción de Cooperativa en el Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas (fs. 102 y 103).

4. Del trámite realizado por los grupos pre cooperativos FORMATE y PROYECTATE.

Consta en el informe del licenciado [REDACTED] Jefe Regional de Occidente del INSAFOCOOP, que el proyecto del Grupo Pre Cooperativo de Servicios Profesionales y Capacitaciones ACOMIC de R.L., posteriormente denominado Asociación Cooperativa de Profesionales en Capacitación, Consultoría, Ahorro, Crédito y Comercialización FORMATE de Responsabilidad Limitada (FORMATE de R.L.), con referencia SA403 fue presentado para su aprobación el día dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, a solicitud, entre otras personas de los señores

[REDACTED] quienes requirieron asesoría para los requisitos y procedimientos generales de dicha organización.

Asimismo, el proyecto del Grupo Pre Cooperativo de Ahorro, Crédito, y Comercialización Proyecta de Responsabilidad Limitada (PROYECTA de R.L.), posteriormente denominado Asociación Cooperativa de Ahorro, Crédito, Comercialización y Servicios Profesionales en Capacitación y Consultoría PROYECTATE de Responsabilidad Limitada (PROYECTATE de R.L.), con referencia SA265 fue presentado para su aprobación el día cinco de junio de dos mil dieciocho, a solicitud de los señores

[REDACTED] y otros, quienes requirieron asesoría para los requisitos y procedimientos generales para conformar dicha asociación (fs. 137 al 139).

Los procesos de constitución de los Grupos Pre Cooperativos FORMATE de R.L. y PROYECTA de R.L. fueron cerrados antes de la Asamblea de constitución y de la inscripción de los estatutos en el Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas.

En el trámite de FORMATE de R.L., seis de los trece miembros solicitantes desistieron de seguir dicho proceso de constitución; mientras que el trámite de PROYECTA de R.L. fue concluido por falta de interés de los solicitantes (fs. 137 y 139).

5. De la intervención del investigado en los trámites del proceso de formación de los grupos pre cooperativos FORMATE y PROYECTA

De acuerdo al informe del Jefe Regional de Occidente del INSAFOCOOP antes relacionado, la participación del señor [REDACTED] como Asesor Técnico, en el trámite de solicitud presentada por el Grupo Pre Cooperativo FORMATE de R.L. consistió en realizar visita preliminar, brindar curso básico y entrega de boletas, asesorar sobre plan económico y proyecto de estatutos, realizar un ensayo de asamblea de constitución; proporcionar asistencia a asamblea de constitución y brindar asesoría de elaboración de actas.

En cuanto a la asesoría técnica brindada por el investigado al Grupo Pre Cooperativo de Ahorro, Crédito, y Comercialización Proyecta de Responsabilidad Limitada (PROYECTA de R.L.), esta consistió en realizar visita preliminar, desarrollar curso básico y entrega de boletas y brindar asesoría sobre plan económico y proyecto de estatutos.

El señor [REDACTED] al ser entrevistado por la Instructora delegada, manifestó que desempeña el cargo de Jefe Regional de Occidente del INSAFOCOOP desde junio de dos mil dieciséis, señalando que en el Departamento de Fomento y Asistencia Técnica en el cual se encuentra destacado el señor [REDACTED], solamente existen dos personas, siendo el investigado el más idóneo debido a sus características de pedagogía y empatía con los grupos pre-cooperativos y el encargado del área de asistencia técnica para la formación, constitución y legalización de asociaciones cooperativas.

Agregó que dentro del procedimiento, no puede existir ninguna intervención que beneficie a un grupo en detrimento de otros grupos cooperativos, ya que según el sistema de calidad existe un plazo interno que el Asesor Técnico debe cumplir en todos los procesos que aspiran a ser constituidos y legalizados como asociaciones cooperativas.

Además, indicó que la normativa interna no regula excusas para el personal técnico en los trámites de organización de grupos pre cooperativos (fs. 137 al 139).

En ese sentido, con la documentación recabada en el presente caso y las diligencias de investigación realizadas y la información recabada con ellas se ha determinado que durante los años dos mil diecisiete y dos mil dieciocho, como parte de las funciones del señor [REDACTED]

[REDACTED] fue designado para asesorar técnicamente en el proceso de formación de los Grupos Pre Cooperativos denominados FORMATE de R.L. y PROYECTA de R.L. siendo una de las solicitantes en ambos trámites, la señora [REDACTED] cónyuge del primero, según se acreditó con las certificaciones de partidas de nacimiento y las hojas de datos e impresión de imagen del Documento Único de Identidad de ambos.

Por otra parte, de acuerdo a la entrevista efectuada por la Instructora comisionada, al Jefe Regional de Occidente del INSAFOCOOP, se determinó que en el Departamento de Fomento y Asistencia Técnica de dicha oficina regional, solamente existen dos personas, siendo el investigado el más idóneo debido a sus características de pedagogía y empatía con los grupos pre-cooperativos y el encargado del área de asistencia técnica para la formación, constitución y legalización de asociaciones cooperativas, por lo que le fue asignado el asesoramiento técnico para la formación de los Grupos Pre Cooperativos FORMATE de R.L. y PROYECTA de R.L.; aclarando que en tales procedimientos, no puede existir ninguna intervención que beneficie a un grupo en detrimento de otros grupos cooperativos, ya que según el sistema de calidad existe un plazo interno que el Asesor Técnico debe cumplir en todos los procesos que aspiran a ser constituidos y legalizados como asociaciones cooperativas.

Adicionalmente, el licenciado _____, explicó en el aludido informe que los procesos de constitución de los Grupos Pre Cooperativos FORMATE de R.L. y PROYECTA de R.L. fueron cerrados antes de la Asamblea de constitución y de la inscripción de los estatutos en el Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas por desistimiento y falta de interés de sus miembros de continuar con dichos trámites; así también, señaló que la normativa interna no regula excusas para el personal técnico en los trámites de organización de grupos pre cooperativos.

En ese sentido, a partir de las diligencias investigativas realizadas y los elementos probatorios documentales recabados, se advierte que la intervención del señor

_____ en los trámites de formación de los Grupos Pre Cooperativos FORMATE de R.L. y PROYECTA de R.L., se limitó al asesoramiento a los interesados en constituir las referidas asociaciones, como parte de las funciones a las cuales se encuentra obligado en virtud del cargo que desempeña en la Oficina Regional de Occidente del INSAFOCOOP, por lo que no se encontraba frente a una situación que menoscabara su imparcialidad o que le generara conflicto de interés; y de hecho tales trámites de constitución de asociaciones fueron desistidos por los interesados. Por ende, el investigado no transgredió el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG.

V. Omisión de la etapa de traslados.

La etapa de traslados en el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal, tiene por objeto garantizar que los intervinientes tengan conocimiento de toda la prueba recopilada en el procedimiento, concediéndoles así la posibilidad de pronunciarse respecto de la misma, o exponer cualquier alegato que robustezca su pretensión. Esta oportunidad se erige como un mecanismo de defensa ante una eventual sanción.

El artículo 68 del Reglamento de la LEG, regula los principios del procedimiento administrativo sancionador, entre ellos el de celeridad –letra c)–, el cual establece que los procedimientos serán tramitados con agilidad, evitando dilaciones o actuaciones innecesarias; y el principio de economía –art. 68 letra d)–, regula que se evitarán gastos innecesarios tanto para el Tribunal como para los intervinientes, de manera que en las actuaciones sólo se exigirán requisitos proporcionales a los fines que se persiguen.

En este caso, en atención a los principios antes referidos, y que la presente resolución no causa ningún tipo de agravio o vulneración a los derechos del investigado, este Tribunal omitió la etapa de traslados, en virtud del pronunciamiento de absolución que se emitirá.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, III. 1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 7, 4 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4 letras a), b), d), g) e i), 6 letras k) y l), 20 letra a) y 37, de la Ley de Ética Gubernamental, y 99 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

Absuélvase al señor _____, Asesor Técnico Cooperativo en la Oficina Regional Occidental del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP), por la transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental, respecto a los hechos atribuidos en este procedimiento, por las razones expuestas en el considerando IV de esta resolución.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LÓS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

Co2