

18-A-14

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las catorce horas con diez minutos del día doce de enero de dos mil dieciséis.

El presente procedimiento inició mediante aviso recibido el siete de febrero de dos mil catorce.

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso

1. El informante señaló que el seis de febrero del dos mil catorce durante horas de la mañana, el señor Mario Castillo, empleado de la Procuraduría General de la República realizó actividades de proselitismo político como representante del partido Alianza Republicana Nacionalista "ARENA", en las que estuvieron además el Alcalde Municipal de Ilopango, departamento de San Salvador y el señor "Myshont" (f. 1).

2. Por resolución de las quince horas y treinta y cinco minutos del diecinueve de agosto de dos mil catorce, se ordenó la investigación preliminar del caso por la posible transgresión de la prohibición ética de "*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley*" y "*Prevalerse del cargo para hacer política partidista*", reguladas en el artículo 6 letras e) y l) de la Ley de Ética Gubernamental(LEG), por parte de los señores Salvador Alfredo Ruano Recinos, Alcalde Municipal de Ilopango, departamento de San Salvador y Mario Castillo, empleado de la Procuraduría General de la República; y se requirió informe al Alcalde Municipal de Ilopango y a la Procuradora General de la República(f. 2).

3. Los señores Salvador Alfredo Ruano Recinos, Alcalde Municipal de Ilopango, departamento de San Salvador y Alma Yohana López de Pineda, Secretaria General de la Procuraduría General de la República, contestaron los requerimientos formulados respectivamente, el primero mediante oficio recibido el dieciocho de septiembre de dos mil catorce y la segunda mediante oficio N.º SG/287/2014/RD recibido el veintitrés de septiembre de ese mismo año.

Como resultado de la investigación, se determinó que el señor Salvador Alfredo Ruano Recinos habría realizado actos de apoyo a un partido político el día seis de febrero de dos mil catorce, en horas laborales, y que el señor Mario Alfredo Castillo, Colaborador Administrativo de la Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador de la Procuraduría Auxiliar de San Salvador, en esa misma fecha se encontraba con licencia sin goce de sueldo autorizada para el período comprendido del quince de noviembre de dos mil trece al veintiocho de febrero de dos mil catorce, de conformidad al artículo 113 del Código Electoral por haber sido nombrado Primer Vocal Propietario de la Junta Electoral Municipal de Ilopango, del departamento de San Salvador (fs. 5 al 20).

4. Mediante resolución de las quince horas con treinta y cinco minutos del dieciséis de enero de dos mil quince, se declaró sin lugar la apertura del procedimiento contra el señor Mario Alfredo Castillo, Colaborador Administrativo de la Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador de la Procuraduría Auxiliar de San Salvador, respecto a la infracción a las prohibiciones éticas contempladas en el artículo 6 letras e) y l) de la LEG, y se decretó la apertura del procedimiento sancionador contra el señor Salvador Alfredo Ruano Recinos, Alcalde Municipal de Ilopango, departamento de San Salvador, a quien se atribuyó la infracción a las prohibiciones éticas de

“Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley” y “Prevalerse del cargo para hacer política partidista”, reguladas en el artículo 6 letras e) y l) de la LEG; y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que hiciera uso de su derecho de defensa (fs. 21 al 22).

5. Con el escrito presentado el diecinueve de febrero de dos mil quince, el señor Alfredo Ruano Recinos ejerció su derecho de defensa y propuso prueba testimonial (fs. 25 al 28).

6. En la resolución de las catorce horas y diez minutos del veintiuno de abril de dos mil quince, se abrió a pruebas el procedimiento; se comisionó a la licenciada Claudia Yanira Lara de Cruz como instructora, con el objeto que se personara a la Alcaldía Municipal de Ilopango, departamento de San Salvador, a efecto de entrevistar a personas que tuvieran conocimiento de los hechos y verificara la existencia del Movimiento Unidad de Ilopango sus representantes y finalidad; así como para que identificara y entrevistara a posibles periodistas que cubrieron la crónica periodística que se investiga; además, se requirió documentación al Concejo Municipal de Ilopango, departamento de San Salvador y a los Directores Ejecutivos de ***** (fs. 29 y 30).

7. Con los escritos recibidos el veinte, veintiuno y veintiséis de mayo del dos mil quince, el señor *****, Director General de *****, el señor ***** de *****., y el ***** de *****., contestaron respectivamente, los requerimientos formulados y remitieron los soporte multimedia respecto a la cobertura periodística del seis de febrero de dos mil catorce realizada al señor Salvador Alfredo Ruano Recinos, a excepción de Telecorporación Salvadoreña que informó que no contaban con archivos de alguna conferencia realizada en dicha fecha, al investigado (fs. 38 al 40).

8. Mediante el oficio remitido el dos de junio de dos mil quince, el señor Noel Quintanilla, Secretario Municipal de Ilopango, departamento de San Salvador, informó las actividades que desarrolló el Alcalde Municipal de Ilopango el día seis de febrero de dos mil catorce (fs. 41 al 46).

9. La instructora designada por el Tribunal, por medio del escrito fechado el dieciséis de junio de dos mil quince, comunicó el avance de las diligencias de investigación realizadas, y destacó que luego de realizar múltiples gestiones a efecto de contactar al señor *****., periodista del Grupo Megavisión, quien en principio cubrió la conferencia brindada por el señor Salvador Alfredo Ruano Recinos, indicando que no recordaba detalles de la noticia y que se trataba de un material al que llaman “in house”, en el cual únicamente el camarógrafo se desplaza para cubrir la crónica, por lo que era necesario verificar en los archivos quien fue el camarógrafo destacado para ello, con el objeto de verificar la hora en la cual se habría realizado dicha crónica. Por lo cual, la instructora afirmó que no se habían agotado las líneas de investigación en ese caso, y pidió al Tribunal que ampliara el plazo probatorio por el término de quince días hábiles (f. 47).

10. Por resolución de las nueve horas y diez minutos del dieciocho de agosto de dos mil quince, se ordenó ampliar el período de prueba por el término de quince días hábiles contados a partir del siguiente al de la última notificación; y se requirió nuevamente al Director Ejecutivo de Canal 33 los archivos de la cobertura periodística relacionada a la conferencia de prensa realizada el seis de febrero de dos mil catorce al señor Ruano Recinos (fs. 48 y 49).

Mediante correo electrónico institucional recibido el veintidós de septiembre de dos mil quince, la señora *****, asistente del *****, informó que ese medio de televisión no cuenta con archivos respecto a la cobertura solicitada (f. 53).

11. Con el informe de instrucción fechado el veintiocho de septiembre de dos mil quince, la licenciada Claudia Yanira Lara de Cruz presentó las diligencias de investigación desarrolladas y los hallazgos encontrados (fs. 54 al 57).

12. Por resolución de las nueve horas con diez minutos del dieciséis de noviembre del dos mil quince, se declaró improcedente la prueba testimonial ofrecida por el señor Salvador Alfredo Ruano Recinos, por resultar innecesaria para el esclarecimiento del hecho que se le atribuye, y se le concedió el plazo de tres días hábiles para que presentara sus alegatos (f. 58).

Finalmente, el señor Ruano Recinos no hizo uso del traslado conferido.

II. Hechos probados

Con la prueba que consta en el expediente se ha acreditado con total certeza que:

1) El señor Salvador Alfredo Ruano Recinos funge como Alcalde Municipal de Ilopango, departamento de San Salvador, desde el año dos mil doce (f. 7).

2) El señor Salvador Alfredo Ruano Recinos para el período de dos mil doce a dos mil quince, fue autorizado mediante acuerdo número siete del Concejo Municipal de Ilopango del doce de septiembre de dos mil catorce, para gozar de flexibilización laboral, con el fin que adecuara sus horarios y no se sujetara a un régimen ordinario de trabajo, sino al cumplimiento de metas, a la atención de problemas locales y a los asuntos que requirieran su atención; dicha autorización fue conferida con efectos retroactivos, según consta en la certificación del punto de acta número treinta y cuatro de la fecha antes señalada (f.7).

3) En la agenda de trabajo del Alcalde Municipal de Ilopango correspondiente al seis de febrero de dos mil catorce, no aparece consignado que haya participado en alguna conferencia de prensa ese día en horas laborales (fs. 41 y 42).

4) En el archivo de la cobertura periodística remitida por *****, relacionada con la conferencia de prensa realizada el seis de febrero de dos mil catorce en la cual participó el señor Ruano Recinos, no consta la hora en la cual se realizó la referida conferencia (f. 38).

5) No existe evidencia que revele que el día seis de febrero de dos mil catorce, el señor Salvador Alfredo Ruano Recinos haya realizado actividades proselitistas en la jornada ordinaria de labores en apoyo de un partido político (f. 57).

III. Fundamentos de Derecho

1. Desde la fase liminar del procedimiento se atribuyó al señor Salvador Alfredo Ruano Recinos, la infracción a las prohibiciones éticas de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”, y “Prevalerse del cargo para hacer política partidista”, reguladas en el artículo 6 letras e) y l) de la Ley de Ética Gubernamental.

Es importante reafirmar que la ética pública está conformada por un conjunto de principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables.

Consciente de la importancia de que el desempeño ético en la función pública reviste en un Estado de Derecho, el legislador estableció un catálogo de deberes y prohibiciones dirigidos sólo a

los servidores estatales sino también a las personas que manejan o administran bienes y fondos públicos, con el cual se persigue prevenir y erradicar cualquier práctica que atente contra la calidad de la función pública en detrimento de la colectividad.

2. Bajo esa lógica, la prohibición ética de “*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley*” persigue evitar que los servidores públicos realicen actividades de orden privado durante la jornada ordinaria de trabajo.

Es decir, se espera que los servidores públicos cumplan efectivamente con la jornada laboral ordinaria, como lo establece –para las unidades del Gobierno Central y las Instituciones Oficiales Autónomas–, el artículo 84 inciso 1° de las Disposiciones Generales de Presupuestos.

Ahora bien, la referida jornada debe comprenderse de acuerdo con la naturaleza de las actividades públicas que se efectúen por parte del servidor de que se trate, ya que si este no ejerce sus funciones a tiempo completo, aquella se entenderá referida a los momentos definidos ya sea normativa o administrativamente para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades públicas.

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

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

Asimismo, el artículo 4 letra g) de la LEG establece que la actuación de los servidores públicos debe regirse por el *principio de responsabilidad*, según el cual deben observar estrictamente las normas administrativas respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, atendiendo en forma personal y eficiente la función que les corresponde en tiempo, forma y lugar.

3. Por otra parte, la prohibición ética de “*Prevalerse del cargo para hacer política partidista*” contenida en la letra l) del artículo 6 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.

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.

Así, el 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.

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 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.

Al hacer un análisis integrado de las normas, se colige que la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra 1) de la LEG, proscribida 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.

IV. Consideraciones aplicables al caso concreto

En el presente caso, se verificó que en el año dos mil catorce el señor Salvador Alfredo Ruano Recinos fungía como Alcalde Municipal de Ilopango, departamento de San Salvador, y fue autorizado por el Concejo Municipal de esa localidad, para gozar de flexibilización laboral, para adecuar sus horarios de trabajo y no estar sujeto a una jornada laboral ordinaria, sino al cumplimiento de metas, a la atención de problemas locales y a los asuntos que requirieran su atención; dicha autorización fue conferida además con efectos retroactivos a partir de su elección como Alcalde de dicho municipio, según consta en la certificación del acuerdo número siete del Concejo Municipal correspondiente al acta número treinta y cuatro del doce de septiembre de dos mil catorce (f. 7).

Si bien es cierto el señor Ruano Recinos se encuentra sujeto al régimen establecido para el ámbito municipal, que se rige por mandato constitucional en el Código Municipal, la persona que ostenta la calidad de Alcalde, es la que representa legal y administrativamente al municipio, de conformidad a lo establecido en el artículo 47 de dicha normativa; siendo además el titular del gobierno y de la administración municipales, con funciones y atribuciones para ejercer dicha administración establecidas en esa misma normativa legal, y cuyo desempeño debe tener por finalidad principal *“servir a los mayores intereses de la ciudadanía”*.

En ese sentido, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido en reiteradas ocasiones que aunque materialmente los Alcaldes Municipales realizan una prestación de servicios que exige el despliegue de su actividad laboral, el régimen jurídico que les atañe difiere del de los empleados públicos, ya que al no encontrarse regidos por una relación laboral, sino por una relación de servicio público, ha de calificárseles como servidores públicos (sentencias del 22/V/2003 y 01/III/2004, amparos ref. 591-2002 y 1317-2002, respectivamente).

En consecuencia, no obstante el carácter autónomo que rige la organización y funcionamiento de los municipios, los Alcaldes Municipales son servidores públicos; en ese sentido,

se encuentran comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Ética Gubernamental y, por tanto, están sujetos a los principios, deberes y prohibiciones que la misma establece.

Ahora bien, pese a las diligencias de investigación desarrolladas por el Tribunal, y según consta en el informe del señor *****, Director General del *****, no es posible confirmar si la conferencia en la cual participó el señor Ruano Recinos efectivamente se realizó el día seis de febrero de dos mil catorce, ni determinar la hora de inicio, tiempo de duración y camarógrafo que cubrió la crónica periodística esa misma fecha (f. 57).

Por ende, no puede afirmarse que ese día el señor Ruano Recinos se haya ausentado de sus labores para realizar actividades proselitistas al participar en una conferencia en apoyo a un partido político. De hecho, ningún elemento probatorio demostró que esa situación se haya perfilado.

Al respecto, 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 *indubiopor 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.

En ese sentido, 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 Salvador Alfredo Ruano Recinos, dado que no se ha establecido que el día seis de febrero de dos mil catorce haya transgredido las normas éticas antes apuntadas.

Por tanto, 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, 2, 6 letras e) y l), 20 letra a), 37 de la Ley de Ética Gubernamental y 99 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

Absuélvese al señor Salvador Alfredo Ruano Recinos, Alcalde Municipal de Ilopango, departamento de San Salvador, a quién se le atribuyó la transgresión de las prohibiciones éticas de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”, y “Prevalerse del cargo para hacer política partidista”, reguladas en el artículo 6 letras e) y l) de la Ley de Ética Gubernamental.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.