

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas del dieciséis de febrero de dos mil dieciséis.

El presente procedimiento inició mediante aviso telefónico recibido el diecisiete de febrero de dos mil catorce contra los señores Dalia Guadalupe Ramos Núñez, José Gilberto Salguero y Amílcar Antonio Contreras Quintanilla, Promotores Sociales de la municipalidad de Nueva Concepción, departamento de Chalatenango.

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso

1. El informante manifestó que los señores Dalia Guadalupe Ramos Núñez, José Gilberto Salguero y Amílcar Antonio Contreras Quintanilla no cumplían con su jornada laboral por dedicarse a realizar actividades de proselitismo político del partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN); particularmente, señaló que a las catorce horas del día seis de febrero de dos mil catorce, dichos servidores públicos se trasladaron al casco urbano del municipio de Nueva Concepción, departamento de Chalatenango y cantones aledaños para ese fin (f. 1).

2. Por resolución de las ocho horas del tres de septiembre de dos mil catorce, se ordenó la investigación preliminar del caso por la posible transgresión 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 (LEG), por parte de los señores Dalia Guadalupe Ramos Núñez, José Gilberto Salguero y Amílcar Antonio Contreras Quintanilla, además, se requirió informe al Alcalde Municipal de Nueva Concepción, departamento de Chalatenango (f. 2)

3. Mediante resolución de las ocho horas del diez de octubre de dos mil catorce, se requirió por segunda vez informe al Alcalde Municipal de Nueva Concepción, departamento de Chalatenango, quien respondió por medio de oficio recibido el veintiocho de octubre de dos mil catorce (fs. 4, 6 y 7).

4. En la resolución de las ocho horas del once de marzo de dos mil quince, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra los señores Dalia Guadalupe Ramos Núñez, José Gilberto Salguero y Amílcar Antonio Contreras Quintanilla, Promotores Sociales de la municipalidad de Nueva Concepción, departamento de Chalatenango, a quienes se atribuyó la transgresión a las prohibiciones éticas reguladas en el art. 6 letras e) y l) de la LEG, por cuanto el día seis de febrero de dos mil catorce habrían realizado actividades propagandísticas del partido FMLN en diferentes lugares de dicho municipio, y se les concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejercieran su derecho de defensa (f. 16).

5. Con el escrito presentado el catorce de abril de dos mil quince, los señores Dalia Guadalupe Ramos Núñez, José Gilberto Salguero y Amílcar Antonio Contreras Quintanilla, plantearon sus argumentos de defensa y agregaron prueba documental (fs. 21 al 52).

6. En la resolución de las nueve horas del veintisiete de mayo de dos mil quince, se abrió a pruebas el procedimiento y se comisionó como instructora a la licenciada Nancy Lissette Avilés López para que realizara la investigación de los hechos y la recepción de la prueba; en particular: para que se constituyera a las instalaciones la Unidad de Promoción Social de la Alcaldía Municipal de Nueva Concepción, departamento de Chalatenango para que entrevistara al Jefe de dicha Unidad y a cualquier otra persona que tuviera conocimiento de los hechos atribuidos a los investigados; para que verificara en los registros de la misma Unidad, la ruta de trabajo o la asignación de actividades que fue encomendada a los denunciados, durante el período investigado; y, para que se apersonara a las distintas comunidades que habrían visitado los investigados el día seis de febrero de dos mil catorce, con el objeto que entrevistara a las personas que tuvieran conocimiento de los hechos investigados.

Adicionalmente, se requirió prueba documental al Concejo Municipal de Nueva Concepción, departamento de Chalatenango, la cual fue remitida el catorce de julio de dos mil quince (f. 53, 60 al 80).

7. Con el escrito presentado el veintinueve de julio de dos mil quince la licenciada Avilés López comunicó los avances de la investigación realizada y solicitó la ampliación del periodo probatorio, lo cual se ordenó por resolución de las catorce horas del veintiuno de agosto de dos mil quince (fs. 81 al 83).

8. Mediante informe fechado el veintiuno de septiembre de dos mil quince la instructora designada por el Tribunal expuso las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados, sin obtener datos u elementos objetivos que permitieran establecer con certeza los hechos atribuidos a los señores Dalia Guadalupe Ramos Núñez, José Gilberto Salguero y Amílcar Antonio Contreras Quintanilla (fs. 88 al 93).

9. Por resolución de las nueve horas cuarenta minutos del quince de enero del año en curso, se concedió a los señores Dalia Guadalupe Ramos Núñez, José Gilberto Salguero y Amílcar Antonio Contreras Quintanilla el plazo de tres días hábiles para que presentaran las alegaciones pertinentes, quienes no ejercieron ese derecho (f. 229).

II. Hechos probados

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5° de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo 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.

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

1) Los señores Dalia Guadalupe Ramos Núñez, José Gilberto Salguero y Amílcar Antonio Contreras Quintanilla, laboraban en la Alcaldía Municipal de Nueva Concepción, departamento de Chalatenango, ejerciendo funciones de promotores sociales (f.5 y 6).

2) Durante el año dos mil catorce, los señores Ramos Núñez, Salguero y Contreras Quintanilla fueron contratados en la referida municipalidad para la ejecución del proyecto denominado “Proceso de Capacitación y Organización comunitaria para las ADESCOS del Municipio de Nueva Concepción” (fs. 6, 62, 67,73, 94,97, 100, 103, 108, 113).

3) El objetivo de dicho programa era mejorar la organización, los procedimientos y el marco jurídico de las Asociaciones de Desarrollo Comunal existentes en el citado municipio y garantizar la promoción y constitución de nuevas asociaciones (fs. 180, 198, 212).

4) En el mes de febrero de dos mil catorce los señores Ramos Núñez, Salguero y Contreras Quintanilla visitaron los cantones Laguna Seca, El Gavilán, Sunapa y Potenciana en cumplimiento de sus funciones como promotores sociales del proyecto “ Proceso de Capacitación y Organización comunitaria para las ADESCOS del Municipio de Nueva Concepción” (fs. 8, 9, 11,12, 13, 14).

5) No existe evidencia que el día seis de febrero de dos mil catorce los señores Dalia Guadalupe Ramos Núñez, José Gilberto Salguero y Amílcar Antonio Contreras Quintanilla, prevaliéndose de su cargo se hayan trasladado hasta el casco urbano del municipio de Nueva Concepción y a los cantones Laguna Seca, El Gavilán, Sunapa y Potenciana para realizar actividades de proselitismo político del partido FMLN.

III. Fundamentos de Derecho

1. Desde la fase liminar del procedimiento las conductas atribuidas a los señores Dalia Guadalupe Ramos Núñez, José Gilberto Salguero y Amílcar Antonio Contreras Quintanilla se identificaron como una posible transgresión 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.

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 que el desempeño ético en la función pública reviste en un Estado de Derecho, el legislador estableció un catálogo de deberes y prohibiciones dirigido no sólo a los servidores estatales sino también a las personas que manejan o administran bienes y fondos públicos, con el cual se pretende 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 1º 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 l) de la LEG, proscribire 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 con la prueba documental se ha verificado que durante el año dos mil catorce la municipalidad de Nueva Concepción, departamento de Chalatenango, ejecutó el proyecto denominado “Proceso de Capacitación y Organización comunitaria para las ADESCOS del Municipio de Nueva Concepción” en el cual participaron como promotores sociales los señores Dalia Guadalupe Ramos Núñez, José Gilberto Salguero y Amílcar Antonio Contreras Quintanilla.

Las visitas realizadas a los cantones Laguna Seca, El Gavilán, Sunapa y Potenciana por parte de los señores Ramos Núñez, Salguero y Contreras Quintanilla se realizaron en apoyo técnico a las ADESCOS en proceso de constitución.

No obstante lo anterior, pese a las diligencias de investigación realizadas por el Tribunal, no se ha logrado comprobar que el día seis de febrero de dos mil catorce, los señores Dalia Guadalupe Ramos Núñez, José Gilberto Salguero y Amílcar Antonio Contreras Quintanilla hayan ocupado parte de su jornada ordinaria de trabajo para trasladarse al casco urbano del Municipio de Nueva Concepción y a los cantones Laguna Seca, El Gavilán, Sunapa y Potenciana para hacer actos de proselitismo político a favor del partido FMLN (f. 1).

Tampoco se ha logrado establecer que los servidores públicos denunciados se hayan aprovechado de su cargo de promotores sociales de la Alcaldía de Nueva Concepción para realizar actividades propagandísticas de proselitismo a favor del partido FMLN en dicho municipio.

Esto incide de forma inevitable en el pronunciamiento de la resolución definitiva, pues el Tribunal sólo puede arribar al juicio de responsabilidad si se logra una certeza positiva de que los hechos ocurrieron conforme se describe en el aviso, lo cual no puede determinarse sobre esta situación específica.

En virtud de lo anterior, en el presente procedimiento no se ha desvirtuado la presunción de inocencia que asiste a los señores Dalia Guadalupe Ramos Núñez, José Gilberto Salguero y Amílcar Antonio Contreras Quintanilla, Promotores Sociales de la Municipalidad de Nueva Concepción, departamento de Chalatenango, en consecuencia no se ha acreditado que los mismos hayan transgredido 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.

Por último, de las diligencias de investigación realizadas por este Tribunal, se advierten ciertas irregularidades respecto a la existencia de registros contables que demuestren la liquidación del proyecto denominado "Proceso de Capacitación y Organización comunitaria para las ADESCOS del Municipio de Nueva Concepción".

De igual forma, se observa la falta de registros administrativos para el respaldo de las actividades laborales ejecutadas por los promotores sociales de dicho municipio, así como el mecanismo de control del cumplimiento de la jornada laboral de los mismos.

En ese sentido, resulta pertinente certificar y remitir el informe suscrito por la instructora de este Tribunal, con la documentación que adjunta, a la Corte de Cuentas de la República para que ejerza las acciones legales correspondientes respecto a lo antes planteado.

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

a) **Absuélvese** a los señores Dalia Guadalupe Ramos Núñez, José Gilberto Salguero y Amílcar Antonio Contreras Quintanilla, Promotores Sociales de la municipalidad de Nueva Concepción, departamento de Chalatenango, a quienes se les atribuyó la transgresión 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.

b) **Certifíquese** el informe suscrito por la instructora de este Tribunal, la documentación adjunta al mismo, y la presente resolución a la Corte de Cuentas de la República para los efectos legales consiguientes.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.



Co1 ✓