

10-O-14

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas y treinta minutos del diez de octubre de dos mil dieciséis.

El presente procedimiento inició de oficio contra el señor Carlos Eduardo Valle Chachagua, ex Gerente de Telecomunicaciones de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET).

CONSIDERANDOS:

I. Relación de los hechos

1. Por resolución de las once horas quince minutos del veintiocho de octubre de dos mil catorce se ordenó la investigación preliminar del caso por la posible infracción 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”* y a la prohibición ética de *“Aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector público que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función pública”*, regulados en los artículos 5 letra c) y 6 letra g) de la Ley de Ética Gubernamental, ello en virtud que en abril de dos mil catorce el señor Carlos Eduardo Valle Chachagua, Gerente de Telecomunicaciones de la SIGET, habría intervenido en los trámites relacionados con el cambio de frecuencia del Canal 37 al Canal 11, a favor de la sociedad TVRED, S.A. de C.V., de la cual habría sido apoderado administrativo desde diciembre de dos mil once, y Director Secretario de la sociedad Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V., cuya principal accionista es TVRED.

En ese sentido, se requirió informe a la Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones (fs. 6 y 7).

2. El uno de diciembre de dos mil catorce la señora Blanca Noemí Coto Estrada, Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones, informó que el señor Carlos Eduardo Valle Chachagua ejerció el cargo de Gerente de Telecomunicaciones de esa Superintendencia entre el cuatro de abril y el treinta y uno de agosto de dos mil catorce y que intervino en la elaboración del informe 205/14 de fecha nueve de abril del citado año, el cual fue requerido por el entonces Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones, el señor Ástor Escalante Saravia, mediante resolución T-298-2014, de fecha tres de abril del mismo año, con el objeto de informar la situación del espectro radioeléctrico de 608 a 614 MHz, y la posibilidad de reasignar la frecuencia para que el concesionario continuara operando.

Adicionalmente, expresó que el señor Valle Chachagua le habría informado verbalmente al ex Superintendente Escalante Saravia que previo a tomar posesión del cargo de Gerente de Telecomunicaciones renunció a todas las instituciones públicas y empresas a las cuales prestaba servicios profesionales en el sector de telecomunicaciones (fs. 10 al 22).

3. En la resolución de las once horas del veintitrés de junio de dos mil quince se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Carlos Eduardo Valle Chachagua a quien se atribuyó la posible 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”* y a la prohibición ética de *“Aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado, que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función pública”*, regulados en los artículos 5 letra c) y 6 letra g) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG) por cuanto desde abril de dos mil catorce, mientras ejerció el cargo de Gerente de Telecomunicaciones en la SIGET, habría intervenido en los trámites relacionados con el cambio de frecuencia del Canal 37 al Canal 11 de televisión, a favor de la sociedad TVRED, S.A. de C.V., de la cual habría sido apoderado administrativo desde diciembre de dos mil once, y desde junio de dos mil trece Director Secretario de la sociedad Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V., cuya principal accionista es TVRED.

Adicionalmente, se concedió al señor Valle Chachagua el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (fs. 23 y 24).

4. Con el escrito presentado el treinta y uno de julio de dos mil quince el señor Valle Chachagua, por medio de su apoderado general judicial con cláusula especial, el señor Luis Paulino Selva Estrada, expresó sus argumentos de defensa e incorporó prueba documental.

En ese sentido, expresó que prestó servicios profesionales como consultor independiente a las sociedades TVRED, S.A. de C.V. y Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V., pero el veintiocho de marzo de dos mil catorce presentó su renuncia y dejó de laborar en ambas.

Agregó que las aludidas renunciaciones se presentaron e inscribieron en el Registro de Comercio con fechas posteriores a la relacionada, situación que no es atribuible a su persona, pues son trámites que les correspondía realizar a las citadas sociedades.

Asimismo, indicó que el dictamen técnico contenido en el informe 205/14 fue elaborado y emitido por una comisión integrada por él y cinco especialistas más, por lo cual no se le puede atribuir la titularidad exclusiva del mismo.

Finalmente, señaló que no incurrió en las infracciones atribuidas porque finalizó su relación de prestación de servicios con las referidas sociedades antes de asumir el cargo en SIGET, no existiendo ningún vínculo laboral o contractual que afectase su imparcialidad (fs. 27 al 78).

5. Mediante resolución de las catorce horas treinta minutos del nueve de noviembre de dos mil quince se autorizó la intervención del abogado Luis Paulino Selva Estrada, se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles y se requirió certificación de



documentos a la Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones y a las Juntas Directivas de las sociedades TVRED, S.A. de C.V. y Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V.

Asimismo, se requirieron informes a la aludida Suprintendente y al Director Ejecutivo del Centro Nacional de Registros (fs. 79 y 80).

6. Con el oficio referencia DRC-Of-0559/2015-HI: 1114, recibido el veintiuno de diciembre de dos mil quince, el señor José Mauricio Emilio Sermeño Pérez, Director del Registro de Comercio, informó que el señor Carlos Eduardo Valle Chachagua fungió como director secretario de la junta directiva de la sociedad Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V. según credencial inscrita en ese registro el dieciséis de julio de dos mil trece, para un período de siete años, pero que dicha sociedad presentó nueva credencial, inscrita el veintisiete de junio de dos mil catorce, en la cual el investigado no fue electo en ningún cargo.

También, informó que el señor Valle Chachagua fue apoderado de la sociedad TVRED, S.A. de C.V., según la escritura pública de poder especial administrativo otorgada el uno de diciembre de dos mil once, inscrita en dicho registro el día ocho del mismo mes y año, pero el veintitrés de mayo de dos mil catorce dicho señor presentó documento privado autenticado de renuncia del poder relacionado, celebrado el veintiocho de marzo e inscrito en el aludido registro el treinta de mayo, ambas fechas del mismo año (fs. 87 al 96).

7. Por medio del oficio N.º 929, recibido el veintidós de diciembre de dos mil quince, la señora Blanca Noemí Coto Estrada, Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones, solicitó ampliación del plazo para rendir el informe requerido por este Tribunal en la etapa probatoria (f. 97).

8. Con el escrito presentado el seis de enero del corriente año el señor Alejandro Rigoberto Flores Solano, apoderado administrativo, mercantil y bancario de la sociedad TVRED, S.A. de C.V., remitió copia certificada por notario de la renuncia presentada por el señor Carlos Eduardo Valle Chachagua al poder especial administrativo otorgado por esa sociedad a su favor, fechada el veintiocho de marzo de dos mil catorce (fs. 98 al 108).

9. Mediante el oficio recibido el ocho de enero del presente año, la Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones remitió certificación de los acuerdos números 140 A-2014/ADM y 51 A-2014/ADM; del contrato individual de trabajo número 426/2014; de los perfiles de puesto de Asistente de Planificación del Espectro Radioeléctrico, Jefe del Departamento de Planificación e Ingeniería del Espectro Radioeléctrico, Gerente de Telecomunicaciones y de Asistente Técnico de la Gerencia de Telecomunicaciones; de las resoluciones T-0390-2009, T-0417-2009, T-0535-2009 y T-1043-2012; y del informe técnico número 205/14 del nueve de abril de dos mil catorce.

Asimismo, remitió constancias expedidas por la Registradora de la SIGET, fechadas el seis de enero del corriente año, las cuales refieren que el investigado no tramitó solicitudes o gestionó consultas ni en su carácter personal ni en representación de las sociedades TVRED,

S.A. de C.V. y Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V., durante el año dos mil catorce, previo a ingresar a laborar en esa institución (fs. 109 al 166).

10. Por medio del escrito presentado el doce de enero del corriente año el señor Alejandro Rigoberto Flores Solano, en su calidad de Gerente General de la sociedad Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V., informó que el señor Carlos Eduardo Valle Chachagua, entre julio de dos mil trece y marzo de dos mil catorce, prestó servicios profesionales de mantenimiento a las plantas de transmisión, repetidoras y cabinas de transmisión a esa sociedad.

También, remitió copia certificada por notario de la renuncia presentada por el investigado al cargo de Director Secretario de la junta directiva de la sociedad relacionada, fechada el veintiocho de marzo de dos mil catorce (fs. 167 al 197).

11. En la resolución de las catorce horas treinta minutos del dieciséis de mayo del año en curso, como prueba para mejor proveer, se comisionó al licenciado Eduardo Alfonso Alvarenga Mártir como instructor en el presente procedimiento, para que indagara las circunstancias en las cuales la Universidad Francisco Gavidia transfirió la propiedad del Canal 37 de televisión –actualmente Canal 11–, a favor de la sociedad TVRED, S.A. de C.V. (f. 198).

12. Con el escrito presentado el quince de junio del corriente año el señor Ramón Orlando Lorenzana Interiano, apoderado general de la sociedad TVRED, S.A. de C.V., expresó la disposición de su poderdante de colaborar con este Tribunal (fs. 203 y 204).

13. Mediante informe fechado el veintiuno de junio del año en curso el instructor designado por el Tribunal expuso las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; asimismo, incorporó prueba documental (fs. 205 al 274).

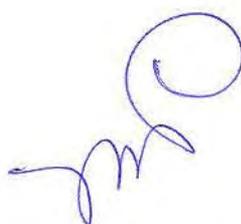
14. Mediante resolución de las nueve horas treinta minutos del veintiséis de agosto del corriente año se concedió al investigado el plazo de tres días para que presentara las alegaciones que estimase pertinentes, sin embargo no ejerció ese derecho (f. 275).

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:

a) Entre el cuatro de abril y el treinta y uno de agosto de dos mil catorce el señor Carlos Eduardo Valle Chachagua se desempeñó como Gerente de Telecomunicaciones de la SIGET (fs. 10, 112, 113).



b) El veintiuno de marzo de dos mil catorce la Universidad Francisco Gavidía y la sociedad TVRED, S.A. de C.V. otorgaron contrato de promesa de venta de los derechos de explotación de la concesión del espectro radioeléctrico otorgada a la primera sobre la frecuencia de televisión abierta de 608 a 614 MHz, identificada como Canal 37 de televisión, la cual ratificaron en escritura pública el día veinticinco del mismo mes y año (fs. 216 al 229, 244 al 260).

c) El nueve de abril de dos mil catorce el señor Carlos Eduardo Valle Chachagua –en cumplimiento a lo ordenado por el entonces Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones en la resolución T-298-2014 del día dos del mismo mes y año–, suscribió el informe técnico 205/14, denominado “Situación actual del uso de la banda de 608 a 614 MHz para el servicio de radiodifusión”, en el cual recomendó la reasignación del Canal 37 de televisión –cuyo concesionario a esa fecha era la Universidad Francisco Gavidía–, al rango de frecuencias del Canal 11, es decir, de 198 a 204 MHz, para el servicio de difusión televisiva de libre recepción.

Adicionalmente, y con la finalidad de ejecutar la aludida reasignación, brindó opinión favorable para revocar parcialmente la resolución T-1043-2012 del dieciocho de septiembre de dos mil doce, relativa a la suspensión temporal de los efectos de las resoluciones T-390-2009 del veintidós de abril de dos mil nueve, T-0417-2009 del seis de mayo de dos mil nueve y T-0535-2009 del dieciocho de junio de dos mil nueve y a la suspensión del otorgamiento de concesiones para la explotación de frecuencias del espectro radioeléctrico en las bandas de 55 a 88 MHz, 174 a 216 MHz y 470-806 MHz para los servicios de difusión televisiva de libre recepción, por suscripción y fijo-móvil (fs. 11, 145 al 154, 155 al 163).

d) A las once horas del nueve de abril de dos mil catorce la Universidad Francisco Gavidía y la sociedad TVRED, S.A. de C.V. celebraron contrato de compraventa de los derechos de explotación de la concesión sobre la frecuencia del Canal 37 de televisión, transfiriendo la primera a la segunda la propiedad del citado Canal (fs. 209 al 215, 261 al 266).

e) El señor Carlos Eduardo Valle Chachagua se desempeñó como apoderado especial administrativo de la sociedad TVRED, S.A. de C.V. desde el uno de diciembre de dos mil once hasta el año dos mil catorce (fs. 93 y 94).

f) El poder conferido por TVRED, S.A. de C.V. al señor Carlos Eduardo Valle Chachagua le facultaba a éste último para que en nombre y representación de la citada sociedad participara en procesos de subasta pública convocados por la SIGET para la concesión de la explotación del espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de radiodifusión sonora y servicios de radiodifusión de televisión de libre recepción, y para ejecutar otras actividades relacionadas (fs. 93 y 94).

g) El señor Carlos Eduardo Valle Chachagua no informó al Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones que antes de laborar en dicha institución estuvo vinculado

contractualmente con la sociedad TVRED, S.A. de C.V. y, por tanto, existía un conflicto de interés que le impedía conocer del asunto.

h) El señor Carlos Eduardo Valle Chachagua, en su calidad de Gerente de Telecomunicaciones, elaboró el informe técnico 205/14 del nueve de abril de dos mil catorce, en el cual recomendó el cambio de frecuencia del Canal 37 de televisión al Canal 11, favoreciendo así a la sociedad TVRED, S.A. de C.V. –a la cual había estado vinculado por mandato hasta ese mismo año–, pues a partir de las once horas de ese mismo día dicha sociedad adquirió mediante compraventa los derechos de explotación de la concesión del aludido Canal, y ya había otorgado junto al anterior concesionario –la Universidad Francisco Gavidia– escritura pública de promesa de venta de la concesión y la ratificación de la misma, el veintiuno y el veinticinco de marzo de dos mil catorce, respectivamente.

i) El señor Carlos Eduardo Valle Chachagua no se excusó de elaborar un informe técnico que favorecía a su exmandataria.

III. Fundamentos de derecho

Desde la fase liminar del procedimiento se atribuyó al señor Carlos Eduardo Valle Chachagua la posible 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”* y a la prohibición ética de *“Aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado, que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función pública”*, regulados en los artículos 5 letra c) y 6 letra g) de la LEG, por los hechos anteriormente descritos.

La ética pública está conformada por un conjunto de principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de acciones correctas, honorables e intachables, entre ellas el garantizar que el interés público prevalezca sobre el particular, ya sea el propio del servidor público o el de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

La Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción destacan la importancia de adoptar medidas preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer las normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, orientadas a evitar conflictos de intereses y, en términos generales, prevenir la corrupción.

Como Estado Parte de las referidas Convenciones, El Salvador debe establecer normas y sistemas orientados a prevenir conflictos de intereses en el desempeño de la función pública –arts. III.1 y 7.4 de los referidos instrumentos internacionales, respectivamente–.

1. Bajo esa misma lógica, la norma ética regulada en el artículo 5 letra c) de la LEG contiene un mandato para los servidores estatales de excusarse formalmente de participar en asuntos que sean sometidos a su conocimiento pero que les generen un conflicto de interés.

Pero además, proscribire que los servidores públicos, cuyo comportamiento debe ser íntegro, participen de forma material en situaciones en las cuales antepongan un interés personal – propio o de su círculo cercano- sobre el interés general que debe ser satisfecho mediante la función pública.

En otros términos, en armonía con las Convenciones el legislador no se ha limitado a establecer un mandato de presentación formal de una excusa como mecanismo de separación del asunto que le genera conflicto, sino como una veda de cualquier tipo de participación o injerencia material en hechos de esa naturaleza.

En ese sentido, la norma de mérito supone que cuando el interés personal de un servidor público o de alguno de sus familiares se oponga o riña con el interés público, aquel no debe participar en resolver o disponer en los asuntos específicos; y que el servidor público debe comunicar esa circunstancia a su superior jerárquico para poder eximirse de intervenir en el caso y que en su lugar se designe a un sustituto para tal fin.

Al respecto, cabe mencionar que la excusa es el acto en virtud del cual el servidor público se abstiene de conocer, intervenir o influir en determinado asunto, vinculado con un acto o procedimiento administrativo, por considerar él mismo que existe un impedimento razonable y comprobable que perturbará su imparcialidad al momento de tomar una decisión sobre dicho asunto –como el interés personal en el asunto o la relación de parentesco con los interesados–, en detrimento del interés general.

Es decir que la excusa es la manifestación formal de la abstención del servidor público de desempeñar las funciones propias del puesto de trabajo que ocupa en determinada organización administrativa, o bien, las que le han sido especialmente conferidas por el titular de dicha organización para cierto fin, por estimar que su interés particular determinará la voluntad de la administración en los actos en los que intervenga, orientándola a satisfacer intereses ajenos a los institucionales.

Dicha excusa es entonces un acto del servidor público en cumplimiento de una obligación de no hacer, de no intervenir en el procedimiento administrativo, pero cabe destacar que la intervención que se proscribire es aquella que lleva imbibida la aptitud de influir en el contenido de la decisión final que se adopte, incluyéndose entonces dentro de la prohibición, la intervención mediata.

Ahora bien, dado que la excusa es un acto formal mediante el cual el servidor público manifiesta su abstención de intervenir en determinado procedimiento administrativo por considerar que existe en su persona un impedimento, ésta debe expresarse por escrito para dejar constancia de su invocación y de las causas en las cuales se funda, las cuales deben ser valoradas por el superior jerárquico del servidor público que formula la abstención.

No obstante la LEG no regula de forma expresa la exigencia de una excusa presentada por escrito, el artículo 53 del Código Procesal Civil y Mercantil, norma de aplicación supletoria aún en materia administrativa, establece que los motivos de abstención deben

comunicarse al jerárquicamente superior mediante escrito motivado, para que éste declare si es procedente o no que se abstenga de conocer del asunto.

Por ello, dado que la excusa es la manifestación expresa del ejercicio de un deber de abstención de un servidor público en determinado asunto, por la existencia de una circunstancia que afecte su imparcialidad, ésta debe en todo caso realizarse por escrito.

De esta forma, el mecanismo idóneo para no contravenir el deber ético contenido en el artículo 5 letra c) de la LEG es la excusa, formalizada por escrito, herramienta mediante la cual el servidor público, por iniciativa propia, se separa de la tramitación de un asunto en el que tiene interés, evitando intervenir en el mismo, con el fin de garantizar la imparcialidad de sus actuaciones.

En efecto, se pretende que el servidor público no se encuentre en situación de representar intereses distintos a los del Estado y que desempeñe de forma imparcial su cargo; por cuanto todo servidor público debe evitar las situaciones en las que se pueda beneficiar personalmente o favorecer a cualquiera de las demás personas reguladas por la norma apuntada.

2. Por su parte, la norma ética regulada en el artículo 6 letra g) de la LEG persigue evitar que los servidores públicos incurran en un conflicto de intereses en cuanto al desempeño de su función pública al cumplir con responsabilidades de carácter privado o particular.

Dicha restricción se funda en la expectativa ciudadana de alcanzar y gozar de una verdadera justicia social, la cual es posible, en gran medida, cuando la Administración Pública se comporta de manera objetiva, o en otras palabras, cuando su actuación obedece exclusivamente al interés general.

Lo anterior se traduce en un deber para los servidores públicos que la integran de proceder de manera neutral e independiente en las funciones y actividades que les compete desarrollar según sus cargos.

En ese sentido, la objetividad con la que se desenvuelve la Administración Pública en el ejercicio de sus potestades depende de la actuación imparcial del personal a su servicio.

Es por ello que los servidores estatales, al ejecutar el trabajo encomendado, deben adoptar una postura en la cual se desvinculen de sus preferencias e intereses personales, opuestas a los intereses de la colectividad.

Una garantía para que los intereses personales o subjetivos no influyan en las decisiones y actos de la Administración es vedar al servidor estatal la posibilidad de mantener relaciones societarias, contractuales, actividades profesionales o empleos estrechamente ligados a la actividad que desarrolla la institución para la cual trabaja, pues es alto el riesgo de orientar su voluntad hacia los intereses de quienes le ofrecen otra fuente de ingreso en el sector privado.



De ahí la obligación para funcionarios y empleados de evitar o romper cualquier vínculo con sociedades o personas naturales cuyos intereses se contraponen a los de la institución pública que los primeros representan.

Ello no quiere decir que el servidor estatal deba sacrificar sus aspiraciones profesionales y económicas en aras del bien común, sino más bien que de él se espera un comportamiento honesto y transparente respecto a sus compromisos en el ámbito privado con el cual asegure, desde su función, servicios públicos más eficientes conforme a los procedimientos legalmente establecidos para dichas actividades.

Por tanto, la prohibición regulada en el artículo 6 letra g) de la LEG constituye un mecanismo efectivo para erradicar el riesgo de que los servidores estatales mantengan relaciones profesionales, de servicio, clientelares, económicas, entre otras, con personas naturales o jurídicas interesadas en asuntos sometidos al conocimiento de los primeros, y que dicho nexo sea tan contundente que incida en su voluntad, orientándolos a tomar decisiones parciales en perjuicio del interés común.

3. En conclusión, ambas normas pretenden que todo servidor público actúe conforme a los principios éticos de supremacía del interés público, imparcialidad y lealtad contenidos en el artículo 4 letras a), d), e i) de la LEG; para lo cual están llamados a evitar relaciones laborales, contractuales, convencionales o de cualquier otra naturaleza que generen para ellos responsabilidades de carácter privado que los pongan en situación de anteponer su interés personal o el de sus parientes sobre el interés público y las finalidades de la institución pública en la que se desempeñan.

El correcto, imparcial y leal comportamiento de los servidores públicos ayuda a que se preserve la confianza en su integridad y en la gestión pública. De ahí, la necesidad de prohibir este tipo de conductas.

IV. Consideraciones aplicables al caso concreto

1. Con la prueba vertida en el presente procedimiento se ha determinado con total certeza que el señor Carlos Eduardo Valle Chachagua se desempeñó como apoderado especial administrativo de la sociedad TVRED S.A. de C.V. desde el uno de diciembre de dos mil once hasta el veintiocho de marzo de dos mil catorce, cuando renunció a dicho mandato (fs. 40 al 43, 93 al 96, 100 al 102).

Además, se ha establecido que entre el cuatro de abril y el treinta y uno de agosto de dos mil catorce el señor Valle Chachagua ejerció el cargo de Gerente de Telecomunicaciones de la SIGET (fs. 10, 112 y 113).

Lo anterior revela que el referido señor no mantuvo una relación contractual o responsabilidad con TVRED S.A. de C.V. al momento de ingresar a laborar a la SIGET pues ya había renunciado al poder que dicha sociedad le confirió en el año dos mil once, de manera que no se han podido configurar todos los elementos de la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra g) de la LEG.

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 Valle Chachagua respecto de la norma ética relacionada, dado que no se ha establecido que la haya transgredido en el período investigado.

2. Por otra parte, ha quedado demostrado fehacientemente que el señor Carlos Eduardo Valle Chachagua emitió el informe técnico 205/14, fechado el nueve de abril de dos mil catorce, en el cual recomendó el cambio de frecuencia del Canal 37 de televisión al Canal 11, a favor de la Universidad Francisco Gavidia, quien ya había formalizado con la sociedad TVRED S.A. de C.V. una promesa de venta de los derechos de explotación de la concesión del primer canal —el veintiuno de marzo de ese año—.

Significa entonces que TVRED S.A. de C.V. tenía un derecho patente para explotar la concesión de ese canal incluso desde que otorgó ese instrumento para adquirirlo de la citada universidad.

En efecto, dicha promesa reunió los requisitos regulados en el artículo 1425 del Código Civil para exigir su cumplimiento, es decir, constó por escrito, versó sobre un contrato legal, fijó un plazo para la celebración de ese contrato y especificó los términos de la venta, a tal grado que en ese instrumento incluso se contempló la eventualidad de que la SIGET migrara o cambiara el canal de la frecuencia televisiva a otra frecuencia, la cual se entendería incorporada en el objeto del contrato (fs. 155 al 163, 216 al 229, 244 al 260).

También, se ha establecido que el poder conferido por esa sociedad al investigado facultaba a este último para intervenir en trámites y procedimientos ante la SIGET relacionados con concesiones para la explotación del espectro radioeléctrico y otras actividades conexas (fs. 93 y 94).

De manera que las atribuciones conferidas por TVRED, S.A. de C.V. al señor Valle Chachagua mediante ese poder tenían una relación directa con las actividades y procedimientos gestionados por la SIGET y a partir de tal mandato surgió para el investigado un interés particular en actuar a favor de su mandante en tales aspectos.

Sin embargo, al asumir el cargo de Gerente de Telecomunicaciones en la SIGET, el señor Valle Chachagua no informó por escrito a su superior jerárquico —el Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones— sobre la relación que había sostenido con TVRED, S.A. de C.V., y con ello permitió que subsistiera el riesgo de que su función se encaminara a beneficiar a quien hasta ese mismo año había sido su poderdante y le había facultado para que, en su nombre, realizara diligencias ante la referida Superintendencia.

Es precisamente por la conexión entre la actividad económica ejercida por TVRED S.A. de C.V. y el ámbito de competencia de la SIGET que en la persona del señor Valle Chachagua persistía un interés preexistente sobre los asuntos que dicha institución gestionara sobre concesiones para la explotación del espectro radioeléctrico y, consecuentemente, la omisión respecto a informar por escrito a su superior sobre el vínculo que le había unido con

la citada sociedad volvió cuestionable su imparcialidad como servidor público, principalmente respecto a las funciones que ejercía.

Cuando en la persona de un servidor público subsisten intereses como el apuntado, el mecanismo de la excusa se erige como una garantía de que su función se guiará por criterios objetivos y no por motivos ocultos, al margen de la misión que se le ha encomendado y, por tanto, se apartará de intervenir en asuntos vinculados a tales intereses, especialmente si de éstos se puede derivar un beneficio para sí mismo, sus familiares, socios, e incluso para quienes hayan sido sus empleadores o mandantes.

Es por ello que el señor Valle Chachagua, en el momento en que asumió dicho cargo, debió tomar un rol activo comunicando por escrito al ex Superintendente sobre la relación que había mantenido con TVRED, S.A. de C.V., como principal interesado en que no se configurara un conflicto de interés al ejercer sus funciones y que su objetividad no fuera desacreditada.

El investigado tampoco expuso por escrito dicha circunstancia a su superior cuando éste le encomendó elaborar el informe técnico 205/14 y tampoco se abstuvo de intervenir en la preparación y suscripción de tal recomendatorio, que, coincidentemente, se emitió en la misma fecha en la cual TVRED, S.A. de C.V. adquirió los derechos de explotación de la concesión del Canal 37 de televisión.

Con tal actuación el señor Valle Chachagua influyó en la voluntad de la organización administrativa para la cual trabaja, la SIGET, y la orientó a autorizar la reasignación de la frecuencia del Canal 37 de televisión al rango de frecuencias del Canal 11, a favor de quien había sido su poderdante hasta ese año, la sociedad TVRED, S.A. de C.V., basándose en la recomendación que él emitió; por lo cual sin duda alguna incumplió el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, al surgir un conflicto de interés para el investigado, el cual lo obligaba a emplear el mecanismo de la excusa.

El artículo 3 letra j) de la LEG, define el conflicto de interés 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”.

Es importante destacar que el respeto al interés general en procedimientos relativos a concesiones exige que los servidores públicos a quienes corresponde su diligenciamiento se abstengan de intervenir en esas actividades si advierten un vínculo con el particular interesado en el trámite o hacia el cual se dirigen los efectos del mismo.

Dicho imperativo debe ser atendido no solo por quienes ejercen funciones de nivel superior en las instituciones y toman la decisión final sobre cada situación que se les plantea, sino también por aquellos que colaboran en el proceso de formación de esa decisión, elaborando informes o emitiendo recomendaciones necesarias para respaldar ese fallo.

En el caso particular, el señor Valle Chachagua expresó como argumento de defensa que si bien el informe técnico 205/14 fue parte de los insumos con los cuales contó el ex

de televisión al Canal 11, dicho funcionario no estaba obligado a decidir en el sentido que tal documento expresaba.

Al respecto, este Tribunal comparte con el investigado que frente a dicho dictamen, el ex Superintendente pudo adoptar no sólo la postura de adherirse a la opinión brindada, sino que también pudo separarse de ella u ordenar a otro funcionario con similares atribuciones y conocimientos en la materia un segundo dictamen para contrastarlo con el primero.

No obstante lo anterior, ese carácter no vinculante del informe técnico 205/14 no le relevaba de su deber de abstenerse de conocer y pronunciarse sobre el uso de la frecuencia del Canal 37 de televisión, cuyos derechos de explotación adquirió TVRED S.A. de C.V., pues todo servidor público debe ejecutar sus funciones con imparcialidad, lo cual implica evitar intervenir en trámites o procedimientos en los cuales tenga un interés personal, derivado de cualquier tipo de relación con los actores privados que son parte en los asuntos sometidos a su conocimiento.

Indudablemente, la correcta supervisión y regulación de la actividad de los operadores de servicios de telecomunicaciones exige que los funcionarios y empleados estatales a cargo de dicho control se orienten mediante criterios objetivos, sometiendo sus inclinaciones, intereses y aspiraciones personales a los de la colectividad.

De manera que con el mecanismo de la excusa, se pretende proteger la imparcialidad y objetividad del servidor público, a fin de no poner en desventaja a las demás personas – naturales y jurídicas–, quienes tienen derecho a recibir un trato igualitario, exento de valoraciones de índole subjetivas.

Por lo anterior, las personas sujetas a la aplicación de la LEG deben abstenerse de participar en cualquier proceso decisorio en el que se perfíle un interés propio, de sus socios o de sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, pues ello, por supuesto, menoscaba su decisión final, al existir una riña entre el interés particular con el interés público.

En tal sentido, para actuar con verdadera transparencia y apego a la Ética Pública, el servidor público investigado debió haber presentado su excusa por escrito al señor Ástor Escalante Saravia, Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones en esa época, y exponer el posible conflicto de interés que podía producirse al tener a su cargo la elaboración y suscripción del informe técnico mediante el cual recomendó la reasignación del Canal 37 de televisión a la frecuencia del Canal 11, el cual fue adquirido por la sociedad TVRED S.A. de C.V., a la cual el señor Valle Chachagua se había mantenido vinculado hasta el año dos mil catorce.

Al contrario, al no haberse excusado sino intervenir en los actos relacionados el investigado antepuso su interés particular en que la SIGET autorizara dicha migración de frecuencia, en detrimento del interés público.



Desde luego, este Tribunal no cuestiona el contenido técnico del informe sino la conducta del servidor público desde la perspectiva ética, quien actuó desprovisto de la objetividad que debe regir en la función pública y que, en consecuencia, es inherente a la calidad de servidor estatal, cuya imparcialidad y probidad debe garantizar principalmente cuando se le han encomendado tareas afines a los intereses y actividades de particulares con los que ha mantenido relación, pues dicho contexto es propicio para el desvío del quehacer institucional hacia pretensiones individuales.

En consecuencia, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en este procedimiento, se ha comprobado con total certeza que el señor Carlos Eduardo Valle Chachagua, en su calidad de Gerente de Telecomunicaciones de la SIGET, al no haber presentado su excusa ante el Superintendente de esa institución, respecto de la elaboración y suscripción del informe técnico 205/14 del nueve de abril de dos mil catorce, mediante el cual el primero recomendó reasignar el Canal 37 de televisión al rango de frecuencias del Canal 11, favoreciendo con ello a la sociedad TVRED, S.A. de C.V., su poderdante hasta ese año, transgredió el deber ético de *“Excusarse de intervenir o participar en asuntos sobre los que tiene conflicto de interés”*, regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental.

De igual forma, se ha acreditado que previo a que el señor Valle Chachagua ingresara a laborar en la SIGET la sociedad TVRED, S.A. de C.V. le había conferido un poder especial administrativo para que, en su nombre y representación, participara en procesos controlados por la citada institución como subastas para la concesión de la explotación del espectro radioeléctrico y la prestación de servicios de radiodifusión sonora y televisiva.

Dicha similitud entre la naturaleza de las funciones ejercidas conforme a su cargo en la SIGET y a las estipuladas en poder conferido por TVRED, S.A. de C.V. siempre supuso para el investigado un riesgo de anteponer las obligaciones y compromisos privados sobre los deberes de su empleo público, y de intervenir activamente en favor de la citada sociedad, como realmente sucedió.

Ello quiere decir que la relación que sostuvo el señor Valle Chachagua con la aludida sociedad le generó un conflicto de intereses en el desempeño de su función pública, en virtud del cual influyó sobre la voluntad de la SIGET para que ésta autorizara la reasignación de frecuencia relacionada, en los términos descritos.

Con esa conducta el investigado hizo prevalecer su interés particular de beneficiar a quien había sido su poderdante, TVRED, S.A. de C.V., sobre el interés público –la adecuada regulación y fiscalización del sector de las telecomunicaciones–, y desconoció la misión de la institución en la que se desempeña, pues su actuación debía estar orientada a procurar que los operadores del sector de telecomunicaciones ejercieran su actividad en condiciones similares, sin propiciar ventajas indebidas para ninguno de éstos.

pública, la cual debe anteponer siempre el interés público sobre el particular, en beneficio de la colectividad, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

V. Sanción aplicable

El incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas reguladas en la LEG conllevan a la imposición de una multa por cada infracción comprobada, cuyo monto oscilará entre uno y cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.

Ahora bien, según el Decreto Ejecutivo N.º 56 de fecha seis de mayo de dos mil once, y publicado en el Diario Oficial N.º 85, Tomo 391, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que el señor Carlos Eduardo Valle Chachagua cometió la infracción expuesta equivalía a doscientos cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$242.40).

A la vez, 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.

La infracción ética comprobada en este procedimiento por parte del señor Valle Chachagua es de notable trascendencia social, pues el hecho de que no se excusara ante su superior jerárquico para abstenerse de intervenir en la elaboración y suscripción del informe mediante el cual recomendó la reasignación del Canal 37 de televisión a la frecuencia del Canal 11, propiedad de la sociedad TVRED, S.A. de C.V., de la cual había sido apoderado, supuso una actuación absolutamente parcial, inclinada a favorecer su propio interés – beneficiar a la que era su mandante– y el de dicha sociedad –operar en una frecuencia del espectro radioeléctrico cuya concesión estaba vedada–, en detrimento del interés general que la SIGET debe satisfacer.

Tal comportamiento generó incluso alarma entre los demás operadores del sector telecomunicaciones y en la Asociación Salvadoreña de Radiodifusores, quienes resaltaron dicho conflicto de intereses –entre otras irregularidades que ellos alegan concurrieron en dicha reasignación– y lo sometieron al escrutinio de la opinión pública, al exponerlo en notas periodísticas cubiertas por la prensa escrita –de las cuales este Tribunal tomó insumo para iniciar la investigación del presente procedimiento–, y al debatirlo por varios meses en diversos foros habilitados por la prensa televisiva y radial.

En razón de ello, el hecho relacionado es manifiestamente grave, pues implicó que el investigado antepusiera la satisfacción de los objetivos comerciales de la que era su poderdante, la sociedad TVRED, S.A. de C.V., sobre las metas de negocio de todos los demás



operadores del sector telecomunicaciones y, en definitiva, sobre la expectativa ciudadana de contar con un mercado de telecomunicaciones debidamente regulado y fiscalizado, que genere iguales oportunidades para el desarrollo de servicios de radiodifusión, en beneficio de la colectividad.

Ello quiere decir que la conducta atribuida al señor Valle Chachagua constituye un hecho de gran trascendencia social en el cual sobrepuso su interés particular y el de la sociedad TVRED, S.A. de C.V., al interés general o público.

En ese sentido, la sanción a imponer debe corresponder a la gravedad del hecho cometido por el servidor público investigado.

Además, con sus acciones el señor Carlos Eduardo Valle Chachagua propició que la SIGET emitiera una decisión con la cual benefició a un solo operador de servicios de radiodifusión, autorizándole para explotar la concesión de un canal de televisión ubicado dentro de un rango de frecuencias que ha sido vedado por la misma institución para todos los demás operadores interesados en ser concesionarios dentro de ese mismo rango, mientras concluye el proceso de implementación del sistema de televisión digital.

Con ello, sin lugar a dudas, se generó una ventaja comercial indebida para un solo operador del espectro radioeléctrico, en perjuicio de todos los otros que no cuentan con dicho beneficio.

De esta forma, por la gravedad de la infracción cometida y el daño ocasionado a terceros, es preciso imponer al señor Carlos Eduardo Valle Chachagua una multa de cuatro salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, vigentes al momento de la comisión del hecho, equivalentes a novecientos sesenta y nueve dólares de los Estados Unidos de América con sesenta centavos (US\$969.60), por la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, III número 1 y VI letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 y 8.5 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 1, 2, 5 letra c), 20 letra a), 37, 42, 43, 44, 46 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Absuélvase* al señor Carlos Eduardo Valle Chachagua, ex Gerente de Telecomunicaciones de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, a quien se atribuyó la transgresión a la prohibición ética de *“Aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector público que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función pública”*, regulada en el artículo 6 letra g) de la Ley de Ética Gubernamental.

b) *Sanciónase* al señor Carlos Eduardo Valle Chachagua con una multa de cuatro salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, equivalentes a novecientos sesenta y nueve dólares de los Estados Unidos de América con sesenta centavos (US\$969.60), por haber infringido el 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 c) de la Ley de Ética Gubernamental, por cuanto en el año dos mil catorce, mientras se desempeñó en el cargo relacionado, no se excusó de elaborar y suscribir el informe técnico 205/14, mediante el cual recomendó reasignar el Canal 37 de televisión –propiedad de la sociedad TVRED, S.A. de C.V., de la cual había sido apoderado–, al rango de frecuencias del Canal 11.

c) *Incorpórense* los datos del señor Carlos Eduardo Valle Chachagua en el Registro Público de Personas Sancionadas.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

R2 ✓

