

129-A-15

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las nueve horas con diez minutos del día veintiuno de mayo de dos mil dieciocho.

El presente procedimiento inició mediante aviso telefónico recibido el día dos de octubre de dos mil quince contra el señor Juan Antonio Chévez Castillo, ex Alcalde Municipal de Jucuapa, departamento de Usulután.

Considerandos:

I. Relación de los hechos.

a) Objeto del caso

Al investigado se le atribuye la posible la 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*”, regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto en mayo de dos mil quince habría participado en la adopción del acuerdo del Concejo Municipal mediante el cual se nombró a su yerno, Francisco Antonio Alfaro López como Tesorero en la referida Alcaldía.

b) Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de las quince horas cuarenta minutos del día dieciséis de diciembre de dos mil quince, se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe al señor Juan Antonio Chévez Castillo, ex Alcalde Municipal de Jucuapa (f. 2).

2. Mediante nota recibida en este Tribunal el día nueve de febrero de dos mil dieciséis, el señor Juan Antonio Chévez Castillo respondió el requerimiento formulado (fs. 4 al 8).

3. Por resolución de las quince horas y diez minutos del día cuatro de abril de dos mil dieciséis, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Juan Antonio Chévez Castillo, ex Alcalde Municipal de Jucuapa, y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (f. 9).

4. Con el escrito presentado el día tres de mayo de dos mil dieciséis, el señor Chévez Castillo, expresó sus argumentos de defensa aseverando en síntesis que: *i)* participó en el acuerdo del Concejo Municipal de Jucuapa en virtud del cual se contrató al licenciado Francisco Antonio Alfaro López para el cargo de Tesorero Municipal; y, *ii)* no existe ningún vínculo de parentesco entre él y el señor Alfaro López, anexando la copia del Documento Único de Identidad de cada uno (fs. 11 al 14).

5. En la resolución pronunciada a las nueve horas y diez minutos del día once de agosto de dos mil dieciséis, se abrió a pruebas el procedimiento y se comisionó al licenciado Eduardo Alfonso Alvarenga Mártir como instructor (f. 15).

6. Con el informe de fecha veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis el instructor designado incorporó prueba documental (fs. 18 al 68).

7. En la resolución de las catorce horas y diez minutos del día ocho de noviembre de dos mil dieciséis se requirió al Concejo Municipal de Jucuapa certificación literal del acta que contiene el acuerdo de nombramiento del señor Francisco Antonio Alfaro López como Tesorero de esa Alcaldía, en la cual constara la firma de los miembros de dicho órgano colegiado que la suscribieron (f. 69).

8. Por resolución de las doce horas con diez minutos del día treinta de octubre de dos mil diecisiete, se requirió al Secretario del Consejo Municipal de Jucuapa remitiera la certificación del acta antes relacionada (f. 72).

9. Mediante nota recibida el día treinta de noviembre de dos mil diecisiete el Secretario Municipal de Jucuapa respondió al requerimiento formulado (fs. 75 al 87).

10. Por resolución de las nueve horas con diez minutos del día treinta de abril de dos mil dieciocho, se concedió al investigado el plazo de tres días para que presentara las alegaciones que estimase pertinentes (f. 88).

11. Con los escritos presentados el día ocho de mayo del corriente año, el abogado Ángel Ovidio Cruz Reyes: *i*) solicita intervención en el presente procedimiento pretendiendo actuar como apoderado general judicial del señor Juan Antonio Chévez Castillo, y se le extienda certificación completa del expediente (fs. 91 al 94); y *ii*) contesta el traslado conferido al señor Juan Antonio Chévez Castillo (fs. 95 y 96).

II. Con relación a los escritos presentados por el abogado Ángel Ovidio Cruz Reyes, se advierte que el mismo pretende acreditar su personería por medio de poder general judicial otorgado a su favor por el señor Juan Antonio Chévez Castillo, en su calidad de Alcalde Municipal y representante legal del Municipio de Jucuapa, departamento de Usulután.

Al respecto, es preciso señalar que el licenciado Cruz Reyes es apoderado general judicial del Alcalde Municipal de Jucuapa y de dicho municipio, circunstancia que le impide ejercer la procuración del señor Juan Antonio Chévez Castillo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 del Código Procesal Civil y Mercantil, normativa que aplicada supletoriamente en este procedimiento, establece que tendrán legitimación para intervenir como parte en un proceso los titulares de un derecho o un interés legalmente reconocido en relación con la pretensión.

De conformidad con lo preceptuado en los artículos 1 y 2 de la Ley de Ética Gubernamental, dicha normativa persigue la promoción del desempeño ético en la función pública, por lo que sus destinatarios son todas aquellas personas que poseen la calidad de servidores estatales.

Ahora bien, la ética se perfila como un acervo de principios que orientan a los individuos y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables.

Por tal circunstancia, la ética es un elemento que indefectiblemente debe concurrir en todo sujeto que preste sus servicios al Estado; empero, por su misma naturaleza, las conductas

éticas o su antítesis sólo son predicables de las personas físicas, no así de los órganos y personas jurídicas estatales, v.gr. el municipio.

De manera que la legitimación pasiva en los procedimientos tramitados en esta sede corresponde a los servidores públicos u órganos persona, no así a los órganos institución; ello, en virtud que la responsabilidad por transgresiones éticas es de carácter personal.

Así, el presente procedimiento no se dirige contra la Municipalidad y/o Concejo Municipal de Jucuapa sino contra el señor Juan Antonio Chévez Castillo, a quien se atribuye el cometimiento de una conducta antiética y quien debe ejercer su defensa en carácter personal, razón por la cual este Tribunal no puede conocer de las solicitudes y alegatos del licenciado Cruz Reyes, por no estar acreditada su personería en debida forma.

III. Fundamento jurídico.

a) Competencia del Tribunal en materia sancionadora.

1. 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, 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.

Consciente de la importancia que el desempeño ético en la función pública reviste en el 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 persigue prevenir y erradicar cualquier práctica que atente contra la calidad de la función pública en detrimento de la colectividad.

En ese orden de ideas, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción promueven los principios de debida gestión de los asuntos y bienes públicos, responsabilidad, integridad, rendición de cuentas y transparencia.

Asimismo, 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, a prevenir la corrupción.

2. La potestad sancionadora que tiene el Tribunal de Ética Gubernamental en la Función Pública, ha sido habilitado por el artículo 14 de la Constitución, siendo una potestad jurídicamente limitada por la ley que constituye una de las facetas del poder punitivo del Estado.

Así, de conformidad a lo establecido en el artículo 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.

b) Infracción atribuida.

En el presente procedimiento se atribuye la posible transgresión del 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 Art. 5 letra c) de la LEG, al señor Juan Antonio Chévez Castillo por haber participado el día veintiséis de mayo de dos mil quince, en la adopción del acuerdo de nombramiento de su yerno, señor Francisco Antonio Alfaro López, en el cargo de Tesorero de la Alcaldía Municipal de Jucuapa.

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. 3.5 Medidas preventivas, Convención Interamericana contra la Corrupción).

En armonía con esa obligación convencional, el deber ético regulado 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 y les generen un conflicto de interés.

En ese sentido, la norma de mérito supone que cuando el interés personal de un servidor estatal o de su cónyuge, conviviente, familiares o socios se oponga o riña con el interés público, aquél no debe participar en resolver o disponer en los asuntos específicos; y 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.

Lo anterior, a efecto de garantizar a todas las personas que los actos administrativos que emanan de las instituciones gubernamentales se gestionan de manera objetiva, y que se orientan exclusivamente en la satisfacción de los fines que justifican la existencia de cada entidad estatal.

c) Prueba aportada.

En este caso la prueba que ha sido aportada y que será objeto de valoración es la siguiente:

i) Certificaciones de las hojas de impresión de datos e imagen de los Documentos Únicos de Identidad de los señores Juan Antonio Chévez Castillo y Francisco Antonio Alfaro

López, expedidas por la Directora de Identificación Ciudadana del Registro Nacional de las Personas Naturales –RNPN– (fs. 29 y 31).

ii) Oficio referencia SA-TEG-0005-09-2016 de fecha catorce de septiembre de dos mil dieciséis, suscrito por el Jefe de la Sección de Aseguramiento y el Jefe del Departamento de Afiliación y Recaudación, ambos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) mediante el cual informan que el señor Francisco Antonio Alfaro López no reporta personas inscritas como beneficiarios (f. 33).

iii) Certificación del comprobante de confirmación de registro al ISSS del señor Francisco Antonio Alfaro López, expedida por el licenciado Luis Armando Sigarán, Jefe de la Sección de Aseguramiento de dicho Instituto (f. 34).

iv) Certificación de la partida de nacimiento extendida el día diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis por la Jefa del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de Jucuapa, departamento de Usulután, correspondiente al señor Juan Antonio Chévez Castillo (f. 36).

v) Certificación de la partida de nacimiento extendida el día diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis por la Jefa del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de La Villa de El Divisadero, departamento de Morazán, correspondiente al señor Francisco Antonio Alfaro López (f. 48).

vi) Certificación emitida por el Secretario Municipal de Jucuapa del contrato individual de trabajo del señor Francisco Antonio Alfaro López, suscrito el día uno de junio de dos mil quince (fs. 44 al 46).

vii) Certificación emitida por el Secretario Municipal de Jucuapa del expediente laboral del señor Francisco Antonio Alfaro López (fs. 54 al 68).

viii) Certificación emitida por el Secretario Municipal de Jucuapa del acuerdo número tres del acta número cuatro de la sesión extraordinaria del Concejo de esa localidad, celebrada el día veintiséis de mayo de dos mil quince, mediante el cual se decidió nombrar al licenciado Francisco Antonio Alfaro López, como Tesorero Municipal para el período comprendido del uno de junio del año dos mil quince al treinta de abril del año dos mil dieciocho (fs. 76 al 79).

ix) Como elementos indiciarios de prueba, destacan las entrevistas realizadas por el instructor delegado por este Tribunal, a los señores [REDACTED] y [REDACTED], quienes manifestaron ser vecinos de la casa de habitación del señor Juan Antonio Chévez Castillo, y tener aproximadamente cincuenta años de vivir en ese lugar. Según el señor [REDACTED] el investigado tiene tres hijas, y según la señora [REDACTED] tiene ocho hijas, ambos expresaron desconocer si alguna de las hijas tenía algún vínculo con el señor Francisco Antonio Alfaro López (fs. 19, 50 y 52).

Por otra parte, las certificaciones emitidas por el Secretario Municipal de Jucuapa del:
i) acuerdo número dos del acta número uno de la sesión ordinaria del Concejo de esa localidad,

celebrada el día cuatro de enero de dos mil dieciséis, mediante el cual se aprobó la refrenda de los nombramientos, cargos y sueldos de los empleados de dicha Municipalidad correspondiente al año dos mil dieciséis, en el que aparece la correspondiente refrenda del licenciado Francisco Antonio Alfaro López, como Tesorero Municipal (fs. 80 al 84); y *ii*) acuerdo número tres del acta número uno de la sesión ordinaria del Concejo de esa localidad, celebrada el día cuatro de enero de dos mil diecisiete, mediante el cual se aprobó la refrenda de los nombramientos, cargos y sueldos de los empleados de dicha Municipalidad correspondiente al año dos mil diecisiete, en el que aparece la correspondiente refrenda del licenciado Francisco Antonio Alfaro López, como Tesorero Municipal (fs. 85 al 87); no serán objeto de valoración por no guardar correspondencia con el período investigado.

d) 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.

En el presente procedimiento, se acreditó que el señor Juan Antonio Chévez Castillo desempeñó el cargo de Alcalde Municipal de Jucuapa, desde el uno de mayo de dos mil quince, según consta en el Decreto N.º 2 emitido por el Tribunal Supremo Electoral el día nueve de abril de dos mil quince, publicado en el Diario Oficial N.º 63, Tomo 407, del día diez del mismo mes y año, en el cual se declararon firmes los resultados de las elecciones de concejos municipales efectuadas en dicho año, para el período del día uno de mayo de dos mil quince al día treinta de abril de dos mil dieciocho.

Asimismo, se constató que el señor Chévez Castillo, participó el día veintiséis de mayo de dos mil quince en la adopción del acuerdo número tres del Concejo Municipal de Jucuapa, mediante el cual se decidió nombrar al licenciado Francisco Antonio Alfaro López como Tesorero Municipal para el periodo comprendido del uno de junio del año dos mil quince al treinta de abril del dos mil dieciocho, según se verifica en la certificación del acta parcial donde consta dicho acuerdo, en el que aparece consignada la firma del Alcalde Municipal (fs. 76 al 79), así como en la certificación del acuerdo específico, expedida por el referido Secretario del gobierno local relacionado (f. 38), y en la copia certificada por el Secretario Municipal de Jucuapa, del contrato individual de trabajo celebrado entre el citado gobierno local y el señor Alfaro López (fs. 43 al 46).

No obstante lo anterior, con la investigación de los hechos y la recepción de la prueba que este Tribunal encomendó al instructor, no se ha logrado establecer ningún vínculo de parentesco entre los señores Juan Antonio Chévez Castillo y Francisco Antonio Alfaro López.

Ciertamente, con la certificación de la hoja de impresión de datos e imagen del Documento Único de Identidad del señor Francisco Antonio Alfaro López, expedida por la Directora de Identificación Ciudadana del Registro Nacional de las Personas Naturales, se advierte que su estado familiar es soltero (f. 31); además en la certificación de su partida de nacimiento, no aparece consignada ninguna marginación de matrimonio (f. 48).

Asimismo, consta en el informe suscrito por el Jefe de la Sección de Aseguramiento y el Jefe del Departamento de Afiliación y Recaudación, ambos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (f. 33) que el señor Alfaro López no reporta personas inscritas como beneficiarios, lo que además se verifica en la certificación del comprobante de confirmación de registro al ISSS de dicho cotizante (f. 34).

De hecho, los vecinos del lugar de residencia del señor Alfaro López –entrevistados por el instructor de este Tribunal, quienes no quisieron identificarse–, manifestaron que éste reside junto con su madre y desconocen si tiene un vínculo matrimonial o relación de convivencia con alguna hija del señor Chévez Castillo, afirmando que él es soltero (f.19).

Por otro lado, al ser entrevistados los señores [REDACTED] y [REDACTED], expresaron que son vecinos de la casa de habitación del señor Chévez Castillo, según el señor [REDACTED] el ex Alcalde Municipal tiene tres hijas, y la señora [REDACTED] indicó que tenía ocho hijas, ambos manifestaron desconocer si alguna de ellas tenía algún vínculo matrimonial o relación de convivencia con el señor Francisco Antonio Alfaro López (fs. 19, 50 y 52).

De ahí que la prueba recabada, si bien genera la convicción acerca de la participación del señor Chévez Castillo en la adopción del acuerdo del Concejo Municipal de Jucuapa mediante el cual se nombró al señor Francisco Antonio Alfaro López, como Tesorero de esa Municipalidad, no permite atribuir que dicho nombramiento le generara un conflicto de interés, por cuanto no fue posible determinar la existencia de algún vínculo de parentesco entre ambos servidores públicos.

Así, de conformidad con el *principio de culpabilidad*, –aplicable tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo Sancionador–, para la imposición de una sanción por infracción de un precepto administrativo, es indispensable que el sujeto haya obrado *dolosa o* cuando menos *culposamente*, es decir, que la transgresión a la norma haya sido querida o se deba a imprudencia o negligencia del sujeto, quedando excluido cualquier parámetro de responsabilidad objetiva en la relación del administrado frente a la Administración, pues ésta, para ejercer válidamente la potestad sancionatoria, requiere que la contravención al ordenamiento jurídico haya sido determinada por el elemento subjetivo en la conducta del administrado (*Resolución del 18/11/2013, ref. 117-2011*).

En conclusión, según se ha detallado en la presente resolución con el análisis de los elementos probatorios incorporados al procedimiento no se ha logrado determinar la existencia del conflicto de interés atribuido por el informante al señor Juan Antonio Chévez

Castillo, y que por ende haya infringido el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, por cuanto en la documentación antes relacionada consta que el señor Francisco Antonio Alfaro López es soltero, y que no le une ningún vínculo matrimonial o relación de convivencia con alguna hija del señor Chévez Castillo, y por tanto no existe relación de parentesco por la cual el ex Alcalde Municipal debía excusarse de participar en el nombramiento del señor Alfaro López.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, III.1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 letra c) y 8. 1 y 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 5 letra c), 37 de la Ley de Ética Gubernamental y 99 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Sin lugar* la intervención del licenciado Ángel Ovidio Cruz Reyes, apoderado general del Alcalde Municipal de Jucuapa, por las razones expresadas en el considerando II de esta resolución.

b) *Absuélvase* al señor Juan Antonio Chévez Castillo, ex Alcalde Municipal de Jucuapa, departamento de Usulután, a quien se atribuyó la transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

Co2