

113-A-15

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las ocho horas del día diecisiete de mayo de dos mil dieciocho.

El presente procedimiento inició mediante aviso recibido el día diecisiete de septiembre de dos mil quince contra los señores Gerardo Cuellar Sigüenza, Alcalde; y Nahúm López Vásquez, Primer Regidor, ambos del Municipio de Santo Domingo de Guzmán, departamento de Sonsonate.

**Considerandos:**

**I. Relación de los hechos.**

*a) Objeto del caso*

A los señores Cuellar Sigüenza y López Vásquez se atribuye la posible infracción al deber ético de “*Excusarse de intervenir o participar en asuntos en los cuales él, (...) –susparientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tengan algún conflicto de interés*”, regulado en el art. 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto habrían participado en el procedimiento de selección y contratación de sus parientes, el primero de su cuñado Richard Alexander Vásquez Guerra y el segundo de su prima Glendi Isabel Vásquez Guerra.

*b) Desarrollo del procedimiento*

1. Por resolución de las nueve horas y cuarenta minutos del día cuatro de febrero de dos mil dieciséis, se ordenó la investigación preliminar y se requirió informe al Alcalde y al Primer Regidor de Santo Domingo de Guzmán, departamento de Sonsonate (f. 2).

2. Mediante escrito recibido el día veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis, el señor Nahúm López Vásquez, Primer Regidor de Santo Domingo de Guzmán, respondió el requerimiento formulado (fs. 5 y 6).

3. Por resolución de las nueve horas del día veintisiete de junio de dos mil dieciséis se requirió informe por segunda vez al Alcalde Municipal de Santo Domingo de Guzmán, quien no respondió dicho requerimiento (f. 7).

4. En la resolución pronunciada a las nueve horas y quince minutos del día trece de junio de dos mil diecisiete se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra los señores Gerardo Cuellar Sigüenza y Nahúm López Vásquez, Alcalde y Primer Regidor de Santo Domingo de Guzmán, departamento de Sonsonate, y se concedió a los investigados el plazo de cinco días hábiles para que ejercieran su derecho de defensa (fs. 9 y 10).

5. Con el escrito presentado el día dieciocho de julio de dos mil diecisiete, el señor Nahúm López Vásquez expresó sus argumentos de defensa aseverando que la contratación de la señora Glendi Isabel Vásquez Guerra se realizó a propuesta del Alcalde, la cual fue aprobada por el Concejo Municipal. Además, reiteró que el parentesco existente entre él y dicha persona

es por consanguinidad en línea horizontal en sexto grado, pues su madre [REDACTED] [REDACTED] es prima del señor Bernardo Vásquez, quien es padre de la señora Vásquez Guerra.

En razón de lo anterior, afirmó que en el presente caso no se puede aplicar el artículo 6 letra h) de la LEG (fs. 14 al 20).

6. Mediante escrito presentado el día dieciocho de julio de dos mil diecisiete, el señor Gerardo Cuéllar Sigüenza expuso sus argumentos de defensa manifestando que la administración municipal bajo su cargo actuó con transparencia en el proceso de contratación de la señora Glendi Isabel Vásquez Guerra, ya que el cargo que ocupa dicha señora se encuentra regulado en la ley como cargo de confianza. Además, señaló que el parentesco existente entre él y dicha persona se encuentra fuera del grado establecido por la ley.

Adicionalmente, indicó que el señor Richar Vásquez no es empleado de esa municipalidad (fs.21 al 25).

7. En la resolución pronunciada a las catorce horas y cuarenta y cinco minutos del día seis de diciembre de dos mil diecisiete, se abrió a pruebas el procedimiento y se comisionó al licenciado Carlos Edgardo Artola Flores como instructor, para que: *i)* se constituyera a la Alcaldía Municipal de Santo Domingo de Guzmán para que entrevistara a personas que tuvieran conocimiento de los hechos investigados, verificara el expediente administrativo de la señorita Glendi Isabel Vásquez Guerra y corroborara la intervención de los señores Gerardo Cuellar Sigüenza y Nahúm López Vásquez en el proceso de reclutamiento, selección, nombramiento y sus respectivas prórrogas, solicitara los acuerdos municipales de nombramiento de la señorita Vásquez Guerra, indagara en los registros administrativos correspondientes si el señor Richard Alexander Vásquez Guerra es o ha sido empleado municipal y verificara la intervención del señor Cuellar Sigüenza, en el proceso de reclutamiento, selección y posterior contratación de dicho señor; *y, ii)* se apersonara al Registro Nacional de las Personas Naturales y solicitara copia certificada de los Documentos Únicos de Identidad de los señores Gerardo Cuellar Sigüenza, Nahúm López Vásquez, Glendi Isabel Vásquez Guerra y Richard Alexander Vásquez Guerra y requiriera en los Registro del Estado Familiar de las Alcaldías correspondientes certificación de las partidas de nacimiento y matrimonio que fueran necesarias (f. 26 y 27).

8. En el informe de fecha nueve de febrero de dos mil dieciocho, el instructor designado expuso las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; asimismo, incorporó prueba documental (fs. 31 al 91).

9. Por resolución de las once horas del día diecinueve de marzo de dos mil dieciocho, se concedió a los intervinientes el plazo de tres días para que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes, sin embargo no ejercieron ese derecho (f. 92).

## **II. 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 Ley de Ética Gubernamental –en lo sucesivo 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 a los señores Gerardo Cuellar Sigüenza, Alcalde; y Nahúm López Vásquez, Primer Regidor, ambos de la Alcaldía Municipal de Santo Domingo de Guzmán, la participación en los procedimientos de selección, contratación y nombramiento de sus parientes.

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 categórico para los servidores estatales de presentar una excusa formal y apartarse de intervenir en una decisión o procedimiento en los cuales le correspondería participar, pero en éstos su interés personal, el de su cónyuge, conviviente, o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad entran en pugna con el interés público.

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 es la siguiente:

- i) Copia del Documento Único de Identidad y Tarjeta de Identificación Tributaria del señor Nahúm López Vásquez (f. 16).
- ii) Certificación de partida de nacimiento del señor Nahúm López Vásquez (fs. 17 y 58).
- iii) Copia del Documento Único de Identidad y Tarjeta de Identificación Tributaria de la señora Glendí Isabel Vásquez Guerra (fs. 18 y 19).
- iv) Certificación de partida de nacimiento de la señora Glendí Isabel Vásquez Guerra (fs. 20 y 56).
- v) Copia del Documento Único de Identidad y Tarjeta de Identificación Tributaria del señor Gerardo Cuellar Sigüenza (f. 23).
- vi) Copia de planilla de salarios de los empleados de la Alcaldía Municipal de Santo Domingo de Guzmán, departamento de Sonsonate, correspondiente al mes de junio de dos mil diecisiete (fs. 24 y 25).

vii) Informe de la licenciada Francisca Vásquez García, Síndica Municipal de Santo Domingo de Guzmán, de fecha veintitrés de enero de dos mil dieciocho, respecto de la relación laboral de los señores Glendi Isabel Vásquez Guerra y Richard Alexander Vásquez Guerra (f. 35).

viii) Certificación de Acuerdo número ocho del Acta número catorce de la sesión ordinaria celebrada el día tres de septiembre de dos mil quince, por el Concejo Municipal de Santo Domingo de Guzmán, mediante el cual nombró a la señora Glendi Isabel Vásquez Guerra como administradora municipal Ad honorem (f. 40).

ix) Certificación de Acuerdo número tres del Acta número uno de la sesión ordinaria celebrada el día cinco de enero de dos mil dieciséis, por el Concejo Municipal de Santo Domingo de Guzmán, con el cual se refrendó el nombramiento de la señora Glendi Isabel Vásquez Guerra como Secretaria Municipal, para el período de enero a diciembre de dos mil dieciséis (f. 41).

x) Certificación de Acuerdo número siete del Acta número uno de la sesión ordinaria celebrada el día tres de enero de dos mil diecisiete, por el Concejo Municipal de Santo Domingo de Guzmán, mediante el cual refrendó el nombramiento de la señora Vásquez Guerra para el año dos mil diecisiete (f. 42).

xi) Certificación de Acuerdo número dos del Acta número uno de sesión ordinaria celebrada el día cinco de enero de dos mil dieciocho, por el Concejo Municipal de Santo Domingo de Guzmán, con el cual se refrendó el nombramiento de la señora Vásquez Guerra, en el cargo de Secretaria Municipal, correspondiente al año dos mil dieciocho (f. 43).

xii) Organigrama de la Alcaldía Municipal de Santo Domingo de Guzmán, departamento de Sonsonate (f. 45).

xiii) Constancias emitidas por la señora Glendi Isabel Vásquez Guerra, Secretaria Municipal de Santo Domingo de Guzmán, respecto de la contratación del señor Richard Alexander Vásquez Guerra (fs. 46 y 65).

xiv) Informe del señor Carlos Antonio Cortez Rodríguez, Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones de la Alcaldía Municipal de Santo Domingo de Guzmán, de fecha veintitrés de enero de dos mil dieciocho, mediante el cual indicó que en la referida Unidad no existe documentación relacionada a la contratación del señor Richar Vásquez (f. 47).

xv) Certificación de la hoja de datos e impresión del Documento Único de Identidad de los señores Gerardo Cuellar Sigüenza, Glendi Isabel Vásquez Guerra y Nahúm López Vásquez (fs. 48, 57, 59).

xvi) Informe del señor Carlos Antonio Cortez Rodríguez, Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones de la Alcaldía Municipal de Santo Domingo de Guzmán, de

fecha veinticinco de enero de dos mil dieciocho, referente a la relación laboral de los señores Richar Vásquez y Glendi Isabel Vásquez Guerra con esa Municipalidad (f. 50).

xvii) Certificación de las partidas de nacimiento de los señores Richard Alexander Vásquez Guerra, Gerardo Cuellar Sigüenza, Maira Krisel Sigüenza Cuellar, Marta Julia Magaña, Bernardo Vásquez, [REDACTED], Josefa Vásquez y Cirilo Vásquez (fs. 51, 53, 54, 55, 60, 61, 62, 63).

xviii) Certificación de partida de matrimonio de los señores Gerardo Cuellar y Marta Julia Magaña (f. 52).

xix) Informe del señor Carlos Antonio Cortez Rodríguez, Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones de la Alcaldía Municipal de Santo Domingo de Guzmán, de fecha uno de febrero de dos mil dieciocho, en el que indica que el señor Richard Alexander Vásquez Guerra no fue contratado como proveedor de bienes y servicios en dicha Alcaldía (f. 64).

xx) Certificaciones literales de las actas número catorce de fecha tres de septiembre de dos mil quince (fs. 68 al 71), uno de fecha cinco de enero de dos mil dieciséis (fs. 72 al 80) y uno de fecha tres de enero de dos mil diecisiete (fs. 81 al 91), en las cuales constan las refrendas de nombramientos de empleados municipales.

*d) Valoración de la prueba y decisión del caso.*

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 recabada en el presente procedimiento, se acreditó que:

i) Entre los años dos mil quince y dos mil diecisiete el señor Gerardo Cuéllar Sigüenza se desempeñó como Alcalde y el señor Nahúm López Vásquez como Regidor del municipio de Santo Domingo de Guzmán, según consta en el Diario Oficial N. ° 63, Tomo N. ° 407, de fecha diez de abril de dos mil quince –mediante el cual se declararon firmes los resultados de las elecciones de concejos municipales efectuadas el uno de marzo de ese mismo año.

ii) En el mes de mayo de dos mil quince, la señora Glendi Isabel Vásquez Guerra fue nombrada como Secretaria Municipal de Santo Domingo de Guzmán, de acuerdo al informe de Síndica de dicha Municipalidad (f. 35), nombramiento que fue refrendado -por mayoría- los años dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, tal como consta en los acuerdos municipales números tres del acta número uno de fecha cinco de enero de dos mil dieciséis y siete de acta número uno de fecha tres de enero de dos mil diecisiete; es decir, el señor Nahúm López Vásquez participó directamente de tales acuerdos (fs. 72 al 91).

iii) El día tres de septiembre de dos mil quince el Concejo Municipal de Santo Domingo de Guzmán, mediante acuerdo número ocho del acta número catorce nombró a la señora Glendi Isabel Vásquez Guerra como Administradora Municipal de la Carrera Administrativa Municipal Ad honorem, en cuya decisión intervino también el señor López Vásquez (fs. 40 y 68 al 71).

iv) Por medio de las certificaciones de partidas de nacimiento de los señores Josefa Vásquez, Cirilo Vásquez, ██████████, Bernardo Vásquez, Glendi Isabel Vásquez Guerra y Nahúm López Vásquez, se logró determinar que entre éstos dos últimos existe un vínculo de parentesco en sexto grado por consanguinidad en línea colateral, pues la señora ██████████, madre del señor Nahúm López Vásquez es prima del señor Bernardo Vásquez, quien es el padre de la señora Glendi Isabel Vásquez Guerra (fs. 56, 58, 60, 61, 62, 63).

v) Consta en los informes de la Síndico Municipal y del Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, así como en la constancia expedida por la Secretaria Municipal, que en la citada Alcaldía no existen documentos que acrediten la contratación del señor Richard Alexander Vásquez Guerra como empleado permanente o temporal, ni como proveedor de bienes y servicios (35, 46, 47, 64, 65).

vi) Con la certificación de partida de nacimiento de los señores Gerardo Cuellar Sigüenza y Maira Krisel Sigüenza Cuellar se ha comprobado que ambos son hijos de los señores Matilde Cuellar y Benjamín Sigüenza, y, por tanto son hermanos (fs. 53 y 54).

vii) Los señores Maira Krisel Sigüenza Cuellar y Richard Alexander Vásquez Guerra, contrajeron matrimonio el día veintiséis de agosto de dos mil cinco, según consta en las respectivas certificaciones de partidas de nacimiento (fs. 51 y 54).

viii) De acuerdo a las certificaciones de partidas de nacimiento relacionadas en el punto anterior, se determina entonces, que entre los señores Cuellar Sigüenza y Vásquez Guerra existe una relación de parentesco en segundo grado de afinidad.

**III.** En el caso particular, con el análisis de los elementos probatorios incorporados al procedimiento se ha logrado determinar que:

i) Ciertamente existe un vínculo de parentesco entre el Alcalde Municipal de Santo Domingo de Guzmán, departamento de Sonsonate, Gerardo Cuellar Sigüenza y el señor Richard Alexander Vásquez Guerra, pues se ha establecido que éste último es el esposo de la hermana del primero; sin embargo, se ha comprobado que durante el año dos mil quince el señor Vásquez Guerra no fue contratado como empleado municipal, ni como proveedor de bienes y servicios de dicha Alcaldía.

Por ende, al comprobarse la inexistencia del hecho objeto de aviso, se concluye que el señor Cuellar Sigüenza no incumplió la norma establecida en el artículo 5 letra c) de la LEG.

ii) El señor Nahúm López Vásquez intervino directamente en los acuerdos de nombramiento y refrendas de nombramiento de la señora Glendi Isabel Vásquez Guerra como Secretaria Municipal, con quien lo une un vínculo familiar. No obstante lo anterior, se ha determinado que el grado de parentesco existente entre ellos supera el cuarto grado de consanguinidad que exige la norma ética atribuida al señor López Vásquez.

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido que en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador la Ley debe definir exhaustivamente las conductas objeto de infracciones administrativas, las sanciones o medidas de seguridad a imponer o, al menos, establecer una regulación esencial acerca de los elementos que determinan cuáles son las conductas administrativamente punibles y qué sanciones se pueden aplicar, por considerarse que éstas, en la mayoría de los casos, son supuestos de limitación o restricción de derechos fundamentales.

Así, “el *principio de tipicidad* comporta la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos —*lex previa*— que permitan predecir con el suficiente grado de certeza —*lex certa*— aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la propia responsabilidad y a la eventual sanción.”

El denominado *juicio de tipicidad* alude a la adecuación de la conducta observada por el supuesto infractor de la norma jurídica, con los elementos descriptivos de un determinado tipo infractor.

Al momento de realizar tal adecuación normativa, las autoridades administrativas sancionadoras se encuentran estrictamente sujetas a los tipos punitivos, de forma que no pueden ejercitar la potestad sancionadora respecto de comportamientos que no se hallen contemplados en las normas que los tipifican, tampoco, imponer sanciones que no sean las normativamente típicas, incluso, aunque aquellos comportamientos o estas sanciones puedan parecerse en alguna medida a los que dichas normas punitivas sí contemplan (*Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia 12-VII-2013, ref. 286-2007*).

Es decir, que cuando una determinada conducta u omisión no encaja con la descripción hecha por el legislador en la correspondiente infracción administrativa, puede afirmarse que la misma es atípica y, por lo tanto, no es merecedora de una sanción.

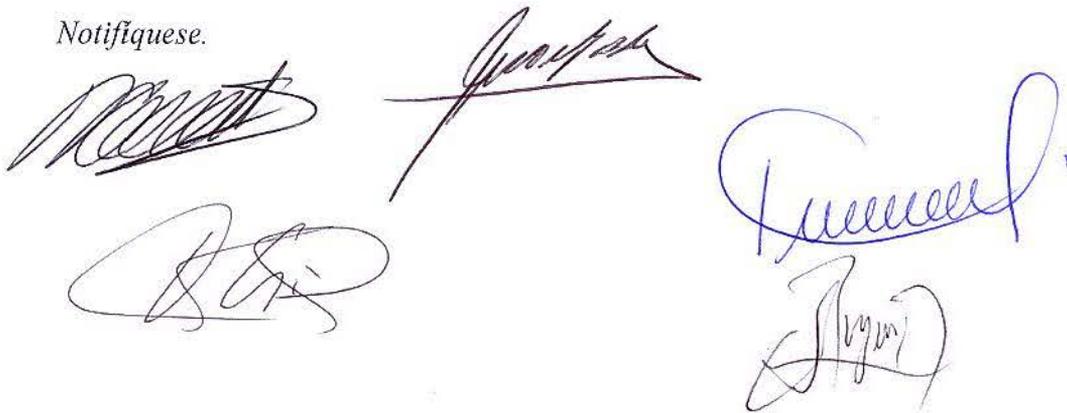
Lo anterior, tiene como propósito garantizar la seguridad jurídica de los administrados, quienes no pueden ser sancionados por una infracción que no esté previa y expresamente determinada por la ley.

En definitiva, no se ha establecido que los servidores públicos investigados hayan transgredido el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental.

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:**

*Absuélvese* a los señores Gerardo Cuellar Sigüenza, Alcalde; y Nahúm López Vásquez, Primer Regidor, ambos de la Alcaldía Municipal de Santo Domingo de Guzmán, a quienes 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



Col