

85-D-15 Acum. 86-D-15 / 87-D-15

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las once horas con treinta minutos del día siete de mayo de dos mil diecinueve.

Por agregado el escrito presentado el día veintinueve de abril del año que transcurre por el licenciado Jorge Alberto Rivas Cuchillas, apoderado general judicial con facultades especiales de los señores Marquiovic Villegas Cedillos y Edwin Arquímedes Amaya Ayala (fs. 218 y 219), mediante el cual contesta el traslado conferido.

Considerandos:

I. Antecedentes.

a) Objeto del caso

El presente procedimiento administrativo sancionador se tramita contra los señores Marquiovic Villegas Cedillos, Edwin Arquímedes Amaya Ayala y Pablo Díaz Vásquez, ex Alcalde y actual Regidor, Secretario Municipal y ex Síndico respectivamente, todos de la Alcaldía Municipal de Nuevo Edén de San Juan, departamento de San Miguel.

A los señores Villegas Cedillos y Díaz Vásquez se les atribuye la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, en razón que en febrero de dos mil quince, actuando en su calidad de Alcalde y Síndico de la localidad mencionada, habrían autorizado el uso de fondos institucionales para pagar los servicios de la señora Miriam Jazmín Posada Luna y otras personas contratadas como activistas para la campaña política del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

También, al referido ex Alcalde y al señor Amaya Ayala se les atribuye la infracción al mismo deber por el supuesto uso indebido de las instalaciones donde opera la Secretaría Municipal, específicamente, para consumir bebidas alcohólicas junto a otras personas, según refirieron los denunciantes.

Finalmente, al señor Villegas Cedillos se le atribuye la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, por cuanto en el período comprendido entre el veintiuno de mayo y el seis de junio de dos mil quince se habría ausentado de sus funciones para viajar a los Estados Unidos de América y atender asuntos personales, sin contar con autorización del Concejo Municipal de Nuevo Edén de San Juan.

b) Desarrollo del procedimiento

1. El día veinticuatro de septiembre de dos mil quince los señores [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED], interpusieron denuncias en esta sede contra los señores Marquiovic Villegas Cedillos, Edwin Arquímedes Amaya Ayala y Pablo Díaz Vásquez (fs. 1 al 3, 10 al 13 y 21 al 24), las cuales fueron acumuladas según resolución de f. 7.

2. Por resolución de las doce horas del día nueve de diciembre de dos mil dieciséis (fs. 32 y 33) se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe al señor Villegas Cedillos y al Concejo Municipal de Nuevo Edén de San Juan.

3. Mediante informes recibidos en este Tribunal el día veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, el señor Villegas Cedillos y los señores Santos Fabián De la O Vásquez, Claudio Alonso Ramos, José Alejandro Ramos y Rosa Elena Rodríguez, en su calidad de miembros del Concejo Municipal de Nuevo Edén de San Juan, respondieron a los requerimientos formulados (fs. 40 al 108).

4. Por resolución de las diez horas con cincuenta minutos del día veintitrés de octubre de dos mil dieciocho (fs. 109 al 111) se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra los señores Villegas Cedillos, Amaya Ayala y Díaz Vásquez y se les concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejercieran su derecho de defensa.

5. En la resolución pronunciada a las quince horas con veinte minutos del día cuatro de febrero del presente año (fs. 123), se abrió a pruebas el procedimiento y se comisionó a los licenciados Nancy Lissette Avilés López y Herson Eduardo López Amaya como instructores, para que realizaran la investigación de los hechos y la recepción de la prueba.

6. Con el escrito presentado el día ocho de marzo del corriente año (fs. 132 a 142), los señores Villegas Cedillos y Amaya Ayala, mediante su apoderado general judicial con cláusula especial, licenciado Jorge Alberto Rivas Cuchillas, ejercieron su derecho de defensa y agregaron documentación.

7. Con el informe de fecha trece de marzo del presente año (fs. 143 al 196), los instructores designados incorporaron prueba documental y ofrecieron prueba testimonial.

8. En la resolución de las diez horas con cincuenta minutos del día veintidós de marzo del presente año (f. 197 y 198) se ordenó citar como testigos a los señores [REDACTED] y [REDACTED], para que rindieran su declaración en la audiencia programada a partir de las diez horas del día cuatro de abril del corriente año y se comisionó al licenciado Carlos Edgardo Artola Flores para que efectuara el interrogatorio directo de dichos señores.

9. En la audiencia de prueba (f. 208), este Tribunal constató la ausencia del testigo [REDACTED] pese a las gestiones realizadas para su comparecencia, y se recibió la declaración del señor [REDACTED] quien, en síntesis, manifestó ser el Síndico de la Alcaldía de Nuevo Edén de San Juan, que en una ocasión –entre las nueve y las diez de la mañana–, su persona ingresó al despacho del Secretario de dicha Alcaldía, donde pudo observar a este último, a parte del Concejo y a “amigos del municipio” en una “reunión personal” con una botella de licor, y que esos servidores públicos “estaban tomando” licor. Agregó que dichas personas permanecieron en el despacho del Secretario Municipal “hasta tarde”.

Señaló que “cree” que el Alcalde Municipal fue quien autorizó realizar esa reunión en la Secretaría Municipal, “porque él era el jefe” en ese entonces y jefe del Secretario Municipal, y porque tenía “el control de la municipalidad”, pero no vio alguna vez un documento firmado por el citado edil en el que convocara para ese efecto.

Refirió que los hechos descritos le constan porque los vio personalmente y que habrían ocurrido durante el período en el cual el señor Marquiovic Villegas Cedillos se desempeñó como

Alcalde, en la época en la que interpuso la denuncia en esta sede –año dos mil quince– y en el año dos mil dieciséis.

10. En la resolución de las once horas con cincuenta minutos del día veinticuatro de abril del presente año (f. 211), se prescindió del testigo [REDACTED] y se concedió a los intervinientes el plazo de tres días para que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes.

11. Con el escrito presentado el día veintinueve de abril del corriente año (fs. 218 y 219), el apoderado de los señores Villegas Cedillos y Amaya Ayala, señaló que el testimonio del señor [REDACTED] es escueto, contradictorio y no concordante con los hechos denunciados, por cuanto en un primer momento declaró que éstos ocurrieron en el año dos mil quince y segundos después indicó que acaecieron en el año dos mil dieciséis, datos que difieren de las denuncias, en las cuales se indicó que las conductas objeto de este procedimiento habían ocurrido en el año dos mil doce.

II. Fundamento jurídico.

a) Competencia del Tribunal en materia sancionadora.

a.1 El poder sancionatorio que tiene este ente administrativo contralor de la ética en la función pública, ha sido habilitado constitucionalmente por el art. 14 de la Constitución, siendo una potestad jurídicamente limitada por la ley que constituye una de las facetas del poder punitivo del Estado.

De esta manera, el ejercicio de las facultades y competencias de este Tribunal, es un reforzamiento de los compromisos adquiridos por el Estado a partir de la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Es así como el legislador, consciente de la importancia que el desempeño ético de la función pública reviste en un Estado de Derecho, estableció un catálogo de deberes que deben regir el actuar de todos aquellos que forman parte de la Administración Pública; además, de un listado de conductas que conforman materia prohibitiva para el proceder de estos sujetos.

Así, de conformidad a lo establecido en el art. 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.

a.2. La ética pública está conformada por un conjunto de normas y principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables en el marco de la función pública que están obligados a brindar a los ciudadanos en general, en virtud de la relación de sujeción especial con el Estado.

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 deben orientarse a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones –art. III. 1–.

En igual sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre sus finalidades reconoce la promoción de la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos –arts. 1 letra c) y 5.1–.

b) Transgresiones atribuidas.

b.1. La conducta atribuida a los señores Marquiovic Villegas Cedillos y Pablo Díaz Vásquez, consistente en autorizar el uso de fondos de la Alcaldía de Nuevo Edén de San Juan para pagar los servicios de la señora Miriam Jazmín Posada Luna y otras personas contratadas como activistas para la campaña política del partido ARENA, se calificó como una posible infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

La conducta de los señores Villegas Cedillos y Edwin Arquímedes Amaya Ayala, consistente en utilizar indebidamente las instalaciones donde opera la Secretaría de la referida Alcaldía, para consumir bebidas alcohólicas junto a otras personas, también se calificó como una posible infracción al mismo deber ético.

Por otro lado, la conducta del señor Villegas Cedillos, consistente en haberse ausentado de sus funciones para viajar a los Estados Unidos de América y atender asuntos personales, sin contar con autorización del Concejo de la referida localidad para ello, se calificó como una posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

b.2. En el ámbito internacional se ha destacado la importancia que el debido uso del patrimonio del Estado representa en el desarrollo sostenible de los pueblos, mismo que en múltiples ocasiones ha sido mermado por la proliferación de actos de corrupción.

Es por ello que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción promueve los principios de debida gestión de los asuntos y bienes públicos, responsabilidad, integridad, rendición de cuentas y transparencia.

Del mismo modo, la Convención Interamericana contra la Corrupción condena que cualquier persona que ejerza funciones públicas use o aproveche indebidamente en beneficio propio o de un tercero, cualquier tipo de bienes del Estado.

Bajo esa misma lógica, la LEG enfatiza el deber de los servidores públicos de hacer uso racional de los recursos estatales, únicamente para los fines institucionales; pues el desvío de los mismos hacia fines particulares indiscutiblemente constituye un acto de corrupción –artículo 5 letra a) de la LEG–.

No debe perderse de vista que la difícil situación financiera del Estado salvadoreño requiere que todas las instituciones públicas sin excepción adopten medidas que les permitan usar

con eficiencia los recursos que les han sido asignados, lo cual desde todo punto de vista riñe con la utilización de los mismos con propósitos personales.

Los recursos públicos –bienes y fondos– que maneja y custodia cualquier servidor público no le son propios, sino que pertenecen y están al servicio de la colectividad. Esto significa que un funcionario o empleado público, en su trabajo cotidiano, no ha de orientar sus acciones ni los recursos que gestione hacia beneficios personales, sino hacia objetivos que se vinculen de forma específica con las atribuciones y funciones propias de la institución en la que se desempeña; lo cual debe de manera inevitable servir a la realización de un interés colectivo; es decir, que importe a todos los miembros de la sociedad.

Por tal razón, el desempeño de una función pública no debe visualizarse como una oportunidad para satisfacer intereses meramente privados, ni para obtener beneficios o privilegios de ningún tipo; pues ello supondría una verdadera desnaturalización de la actividad estatal.

Esta norma manda a los servidores públicos a utilizar los bienes públicos “únicamente” para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados. De manera que los bienes fondos y recursos públicos no pueden destinarse para un objetivo no institucional, aun cuando ya se hayan satisfecho los fines para los cuales está afecto.

b.3. La prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG pretende evitar que los servidores públicos realicen actividades ajenas al quehacer institucional durante su jornada ordinaria de trabajo, salvo que exista una justificación legal para ello.

La referida norma tiene por objeto que el servidor público respete su jornada ordinaria, es decir, el tiempo efectivo establecido para que se dedique a las tareas usuales que corresponden a su puesto o cargo.

La regulación común de la jornada de trabajo en el sector público se encuentra en el artículo 84 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, el cual preceptúa que *el despacho ordinario en todas las oficinas públicas, será de lunes a viernes, en una sola jornada de las ocho a las dieciséis horas*. Al poseer esta disposición un carácter general resulta útil para definir la jornada ordinaria o período de audiencia en que los funcionarios y empleados están obligados a asistir a su despacho u oficina, ante la falta de un horario particular contemplado por las leyes y reglamentos que rigen ámbitos específicos.

Lo anterior tiene su fundamento en la naturaleza del trabajo prestado por el servidor público, el cual está determinado por las necesidades y conveniencias generales de los ciudadanos, delimitado por el ordenamiento jurídico y enmarcado en las competencias de los entes públicos; por lo cual, el interés que satisface en este caso el trabajo del servidor público es el interés general de la comunidad, que recibe los servicios públicos.

En ese sentido, en las entidades del Estado debe cumplirse una jornada ordinaria de trabajo, que permita a los usuarios obtener los servicios y realizar las gestiones de su interés dentro de un plazo razonable, y no establecido a conveniencia del interés particular del servidor público.

No cabe duda que la Administración Pública está destinada a operar en condiciones óptimas, con el propósito de brindar servicios de calidad, de conformidad con los recursos (materiales y personales) que se han dispuesto para ello y, ante la ausencia de estos, el cumplimiento de los fines institucionales no se realiza en el tiempo o circunstancias planificadas.

Por ende, cuando los servidores gubernamentales 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 en los términos previstos legalmente.

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.

Es por ello que los servidores estatales 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.

En tal sentido, se pretende evitar las deficiencias por parte de los servidores públicos en el desempeño de la importante función que realizan. De ahí, la necesidad de prohibir este tipo de conductas.

III. Prueba aportada

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

1. Informe referencia Alc.Nesj-164/2017, suscrito por el señor Marquiovic Villegas Cedillos, en su calidad de Alcalde Municipal de Nuevo Edén de San Juan, sobre los hechos investigados, recibido en esta sede el día veinticuatro de enero de dos mil diecisiete (fs. 40 y 41).

2. Copia simple de folios del pasaporte salvadoreño N.º A02182964 correspondiente al señor Marquiovic Villegas Cedillos (fs. 68 al 70).

3. Informe referencia Alc.Nesj-165/2017 suscrito por los señores Marquiovic Villegas Cedillos, Santos Fabián De la O Vásquez, Claudio Alonso Ramos, José Alejandro Ramos y Rosa Elena Rodríguez, en su calidad de miembros del Concejo Municipal de Nuevo Edén de San Juan, con relación a los hechos indagados, recibido en este Tribunal el día veinticuatro de enero de dos mil diecisiete (fs. 71 al 74).

4. Copias simples de planillas de pago de sueldos y de cotizaciones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, por parte de la Alcaldía Municipal de Nuevo Edén de San Juan, correspondientes al mes de febrero de dos mil quince (fs. 139 al 141).

5. Informe de fecha dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, suscrito por la Secretaria General y la Jefa de la Unidad de Movimientos Migratorios y Restricciones de la Dirección General de Migración y Extranjería, relativo a los movimientos migratorios del señor Marquiovic Villegas Cedillos durante el año dos mil quince (fs. 148 y 149).

6. Informe suscrito por el actual Alcalde Municipal de Nuevo Edén de San Juan, señor Isabel Ordóñez Vásquez, con relación a los hechos investigados, de fecha veinte de febrero del corriente año (f. 150).

7. Copia simple de planilla de pago de sueldos por parte de la Alcaldía Municipal de Nuevo Edén de San Juan, correspondiente al mes de febrero de dos mil quince (f. 161).

8. Constancias emitidas por el Tesorero Municipal de la Alcaldía de Nuevo Edén de San Juan, sobre los salarios percibidos durante el año dos mil quince por los señores Marquiovic Villegas Cedillos (fs. 177 y 178) y Edwin Arquímedes Amaya Ayala (fs. 181 y 182), como servidores de esa institución.

9. Declaración del señor [REDACTED] recibida en audiencia de prueba realizada por este Tribunal el día cuatro de abril del corriente año (f. 208).

Por otra parte, la prueba que consta a fs. 43 al 54, 56, 57, 59 al 63, 65 al 67, 77 al 88, 90 al 92, 94 al 96, 99, 100, 102, 104 al 108, 136 al 138, 151 al 160, 162 al 173 y 185, no será objeto de valoración por carecer de utilidad para acreditar los hechos que se dilucidan.

IV. 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.

1. De la calidad de servidores públicos de los investigados durante el período indagado:

a) El señor Marquiovic Villegas Cedillos fungió como Alcalde Municipal de Nuevo Edén de San Juan en las gestiones comprendidas entre los años 2012-2015 y 2015-2018, conforme a lo establecido en: *i)* Decreto N.º 3 emitido por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) el día veintitrés de abril de dos mil doce, publicado en el Diario Oficial N.º 73, Tomo 395, de esa misma fecha, en el cual se declararon firmes los resultados de las elecciones de concejos municipales efectuadas en ese año, para el período comprendido del uno de mayo de dos mil doce al treinta de abril de dos mil quince; y en *ii)* Decreto N.º 2 emitido por el referido tribunal 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.

b) El señor Pablo Díaz Vásquez fungió como Síndico de la referida municipalidad en el período comprendido entre el uno de mayo de dos mil doce y el treinta de abril de dos mil quince, como se verifica en el Decreto N.º 3 emitido por el TSE el día veintitrés de abril de dos mil doce, publicado en el Diario Oficial N.º 73, Tomo 395, de esa misma fecha, antes citado.

c) El señor Edwin Arquímedes Amaya Ayala ingresó a laborar en la Alcaldía mencionada el día uno de mayo de dos mil nueve y en el año dos mil quince se desempeñó como Secretario

Municipal en esa entidad, como se indica en: *i*) informe referencia Alc.Nesj-165/2017 suscrito por los señores Marquiovic Villegas Cedillos, Santos Fabián De la O Vásquez, Claudio Alonso Ramos, José Alejandro Ramos y Rosa Elena Rodríguez, en su calidad de miembros del Concejo Municipal de Nuevo Edén de San Juan, recibido en este Tribunal el día veinticuatro de enero de dos mil diecisiete (fs. 71 al 74); y en constancia emitida por el Tesorero Municipal de la referida localidad, sobre el salario percibido durante el año dos mil quince por el señor Edwin Arquímedes Amaya Ayala, como Secretario Municipal (fs. 181 y 182).

2. Sobre la presunta autorización de los señores Marquiovic Villegas Cedillos y Pablo Díaz Vásquez para destinar fondos de la citada Alcaldía al pago de los servicios de la señora Miriam Jazmín Posada Luna y de otras personas contratadas como activistas para la campaña política del partido ARENA, en febrero de dos mil quince:

En el mes de febrero de dos mil quince la Alcaldía Municipal de Nuevo Edén de San Juan no erogó fondos institucionales para remunerar los servicios de la señora Miriam Jazmín Posada Luna y de otras personas como activistas, para realizar campaña política a favor del partido ARENA, según consta en informe suscrito por el actual Alcalde Municipal de Nuevo Edén de San Juan, señor Isabel Ordóñez Vásquez, de fecha veinte de febrero del corriente año (f. 150), y en copias simples de planillas de pago de sueldos y de cotizaciones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, por parte de la Alcaldía Municipal de Nuevo Edén de San Juan, correspondientes al mes de febrero de dos mil quince (fs. 139 al 141, 161).

En ese sentido, los señores Marquiovic Villegas Cedillos y Pablo Díaz Vásquez no podían haber autorizado la utilización de fondos de la aludida Alcaldía para remunerar los servicios descritos en febrero de dos mil quince, ya que éstos no fueron contratados por la municipalidad, como lo aseveraron los denunciantes en este procedimiento y, por tanto, se ha acreditado que no infringieron el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG respecto a ese hecho.

3. Respecto al presunto uso de de las instalaciones donde opera la Secretaría Municipal de Nuevo Edén de San Juan para consumir bebidas alcohólicas, por parte de los señores Marquiovic Villegas Cedillos y Edwin Arquímedes Amaya Ayala:

Con relación a este hecho, en la audiencia de prueba realizada por este Tribunal el día cuatro de abril del corriente año, se recibió el testimonio del señor [REDACTED] (f. 208), en el cual se advierten inconsistencias respecto a la época en la que afirma haber ingresado al despacho del Secretario Municipal –señor Amaya Ayala– y observado que tanto este último, como “parte del Concejo” y “amigos del municipio” se encontraban en una “reunión personal” con una botella de licor, y que “estaban tomando” licor.

Y es que no obstante dicho testigo afirmó haber presenciado tal conducta *en una ocasión*, en su declaración indicó que la misma acaeció en tres momentos distintos: *i*) durante el período en el cual el señor Marquiovic Villegas Cedillos se desempeñó como Alcalde –refiriéndose entonces al período comprendido entre el uno de mayo de dos mil doce al treinta de abril de dos mil dieciocho–; *ii*) en la época en la que interpusieron las denuncias en esta sede –septiembre del

año dos mil quince– y *iii*) en el año dos mil dieciséis –es decir, posterior a la presentación de las denuncias ante esta sede–.

De lo anterior se colige que existe contradicción entre las afirmaciones realizadas por dicho testigo respecto al momento en que se produjo el hecho sobre el cual declaró, generándose un estado de duda sobre el mismo.

Adicionalmente, entre las personas que dicho testigo manifestó observar al ingresar a la referida oficina en esa oportunidad, no figura el entonces Alcalde de Nuevo Edén de San Juan, señor Marquiovic Villegas Cedillos, y no obstante indicó de manera amplia que ahí se encontraba “parte del Concejo”, la falta de especificidad genera duda respecto a la presencia del ex edil en esa presunta actividad.

Por las consideraciones efectuadas, en este punto cabe señalar que la sana crítica, como método de valoración de la prueba, exige en el presente caso que la autoridad demandada motive su resolución con arreglo a los hechos probados, es decir, que se debe atribuir a cada prueba un valor o significado en particular, determinando si la misma conduce o no a establecer la existencia del hecho denunciado y el modo en que se produjo; asimismo, cuando se presente más de una prueba para establecer la existencia o el modo de un mismo hecho, dichas pruebas deberán valorarse en común, con especial motivación y razonamiento (artículo 416 inciso 3° Código Procesal Civil y Mercantil) (resolución pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia el día 15/XI/2016, en el proceso referencia 20-2011).

Asimismo, es preciso indicar que el principio *in dubio pro reo*, –aplicable tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo Sancionador– es una regla o criterio interpretativo destinado a favorecer al acusado en situaciones de duda.

De manera que, cuando el juzgador no es capaz de formar su convicción con el grado de certeza máxima posible al ser humano, excluyendo toda duda razonable, y como quiera que tiene la obligación insoslayable de resolver, ha de optar por aquella decisión que “favorezca al acusado”.

En definitiva, es una condición o exigencia subjetiva del convencimiento del ente decisor en la valoración de la prueba inculpatória existente aportada al proceso, de forma que si no es plena la convicción se impone el fallo absolutorio.

La Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que *“el principio de in dubio pro reo constituye una regla procesal aplicable únicamente en caso de que la prueba producida en el debate, genere duda en la convicción del juzgador, dicha regla se relaciona con la comprobación de la existencia del delito y la participación del imputado, correspondiéndole su apreciación crítica a la libre convicción del Tribunal de Sentencia al momento de valorar la prueba. Se crea la duda cuando existen determinados elementos probatorios que señalan la culpabilidad del imputado, y a éstos no se les da la credibilidad necesaria para derivar con certeza lo que se pretende probar, sea porque existen otras pruebas que lo descartan o porque*

aquella prueba en sí mismo no le merece confianza” (Sentencia ref. 61-CAS-2005 del día 22/VII/2005).

En el caso particular, –como ya se indicó– al advertirse inconsistencias en el testimonio recibido en este procedimiento, no puede ser considerado como prueba fehaciente de la comisión del hecho atribuido a los señores Villegas Cedillos y Amaya Ayala para la imposición de una sanción o, en otras palabras, no es posible arribar a una certeza positiva que permita concluir que dichos investigados utilizaron las instalaciones de la Secretaría Municipal en una ocasión para un fin particular, concretamente, ingerir bebidas alcohólicas.

En conclusión, según se ha detallado en este apartado, con la valoración de la prueba testimonial recabada en este procedimiento no existe un verdadero convencimiento que los señores Marquiovic Villegas Cedillos y Edwin Arquímedes Amaya Ayala hayan transgredido la norma contenida en el artículo 5 letra a) de la LEG, respecto a ese hecho.

4. De la presunta realización de actividades privadas por el señor Marquiovic Villegas Cedillos, durante la jornada laboral que debía cumplir en la Alcaldía Municipal de Nuevo Edén de San Juan, en el periodo comprendido entre el veintiuno de mayo y el seis de junio de dos mil quince:

a) En el informe relativo a los movimientos migratorios del señor Villegas Cedillos durante el año dos mil quince, agregado a fs. 148 y 149 del expediente, se verifica que a las dieciséis horas con cincuenta y un minutos del día miércoles veinte de mayo de dos mil quince dicho señor salió del país con destino a Estados Unidos de América (EE.UU.), y que a las doce horas con cincuenta y ocho minutos del día sábado seis de junio del mismo año retornó de ese país a El Salvador.

Ello se constata además con: *i)* informe referencia Alc.Nesj-164/2017, suscrito por el mismo señor Villegas Cedillos, en su calidad de Alcalde Municipal de Nuevo Edén de San Juan, recibido en esta sede el día veinticuatro de enero de dos mil diecisiete (fs. 40 y 41), en el cual manifestó que “(...) si mi persona se ausento del 21 de mayo al 6 de junio del dos mil quince; solo fueron diecisiete días, y quien quedó a cargo en mi ausencia fue el señor Síndico Municipal, ya que esta nombrado a tiempo completo en esta Municipalidad (...)” [sic]; y con *ii)* copia simple de folios del pasaporte salvadoreño N.º A02182964 correspondiente al señor Marquiovic Villegas Cedillos (fs. 68 al 70), en los que se observan sellos de ingreso, a EE.UU. con fecha veintiuno de mayo de dos mil quince y a El Salvador con fecha seis de junio del mismo año.

b) El Código Municipal establece como facultad de los Concejales *conceder permiso o licencias temporales a los miembros del concejo para ausentarse del ejercicio de sus cargos a solicitud por escrito del concejal interesado* (artículo 30 N.º 20).

Así también el art. 5 de la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos establece los motivos por los que los servidores públicos pueden gozar de licencia con goce de sueldo. Además, el artículo 12 de esa misma ley alude a licencias sin goce de sueldo.

No obstante ello, en la Alcaldía Municipal de Nuevo Edén de San Juan no constan documentos que acrediten la existencia de permisos, licencias o incapacidades concedidos al señor Villegas Cedillos durante el período investigado, según indicó el actual Alcalde de esa localidad, señor Isabel Ordóñez Vásquez, en el informe de fecha veinte de febrero del corriente año, agregado a f. 150.

Adicionalmente, al señor Villegas Cedillos no se le efectuaron descuentos en sus salarios correspondientes a los meses de mayo y junio de dos mil quince, por haberse abstraído de sus funciones como Alcalde en el lapso en que visitó los EE.UU., sin haber tramitado el permiso correspondiente, como se verifica en constancia emitida por el Tesorero Municipal de la Alcaldía de Nuevo Edén de San Juan, sobre los salarios percibidos durante el año dos mil quince por el señor Villegas Cedillos y los descuentos aplicados al mismo (fs. 177 y 178).

c) En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados respecto a este hecho, se constata que en el período comprendido entre los días jueves veintiuno de mayo y sábado seis de junio de dos mil quince, el señor Marquiovic Villegas Cedillos, en ese entonces, Alcalde Municipal de Nuevo Edén de San Juan, permaneció fuera del territorio nacional, concretamente, en los Estados Unidos de América (fs. 40, 41, 68 al 70, 148 y 149).

También se ha acreditado que el señor Villegas Cedillos no contaba con una justificación legal, como licencia, para ausentarse de sus funciones como Alcalde, los días laborales que abarcaba dicho período fuera del país, es decir, los días veintiuno, veintidós, veinticinco, veintiséis, veintisiete, veintiocho y veintinueve de mayo, uno, dos, tres, cuatro y cinco de junio, todos de dos mil quince –*un total de doce días laborales*–.

Ciertamente, dicho señor no solicitó autorización por escrito al Concejo Municipal que presidía, para ese efecto (f. 150), en contravención al mandato que se deriva del artículo 30 N.º 20 del Código Municipal, antes relacionado.

De manera que se ha logrado comprobar en este procedimiento la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG por parte del señor Marquiovic Villegas Cedillos, en tanto se esperaba de él que, como servidor público, empleara el tiempo asignado para desempeñar sus funciones y cumplir sus responsabilidades precisamente para ello, ya que recibió un salario proveniente de fondos públicos, específicamente, de la Alcaldía de Nuevo Edén de San Juan (fs. 177 y 178); empero, los días veintiuno, veintidós, veinticinco, veintiséis, veintisiete, veintiocho y veintinueve de mayo, uno, dos, tres, cuatro y cinco de junio, todos de dos mil quince, atendió asuntos personales fuera del territorio nacional, sin contar con una autorización legal para ello.

Tal comportamiento es contrario a los principios éticos de *supremacía del interés público* artículo 4 letra a) LEG–, que exige a los servidores públicos y demás personas sujetas a dicha ley, anteponer siempre el interés público sobre el interés privado; *probidad* –artículo 4 letra b) LEG–, que les exhorta a actuar con integridad, rectitud y honradez; *transparencia* –artículo 4 letra f)

LEG– según el cual deben actuar de manera accesible para que se pueda conocer si su actuación es legal, eficiente, eficaz y responsable; *responsabilidad* –artículo 4 letra g) LEG, que les conmina a cumplir con diligencia las obligaciones del cargo o empleo público; y con el principio de *lealtad* –artículo 4 letra i) LEG–, que demanda de los servidores públicos actuar con fidelidad a los fines del Estado y a los de la institución en que se desempeñan.

Esa conducta también se contrapone a uno de los principios establecidos en el Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos –instrumento guía para los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas en la lucha contra la corrupción–, y es el que prescribe que *un cargo público conlleva la obligación de actuar en pro del interés público*, por ende, el titular del mismo, *será ante todo leal a los intereses públicos de su país, velará por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o las normas administrativas, y con integridad.*

Por tanto, en atención a dichos principios, el señor Marquiovic Villegas Cedillos debió abstenerse de abandonar sus funciones como Alcalde Municipal de Nuevo Edén de San Juan los días veintiuno, veintidós, veinticinco, veintiséis, veintisiete, veintiocho y veintinueve de mayo, uno, dos, tres, cuatro y cinco de junio, todos de dos mil quince, sin tramitar los permisos correspondientes, empero, antepuso su interés de atender actividades particulares fuera del país a su obligación de desempeñarse eficientemente en la citada Alcaldía, dentro del horario de despacho ordinario de esa institución, demostrando así que no cumplió con sus obligaciones de servidor público de manera responsable, proba, transparente, leal, seria y diligente.

Y es que este Tribunal no niega la posibilidad de que los servidores públicos puedan ausentarse de sus labores pero por motivos legales, mediante el debido procedimiento y en los límites que la ley establece, para no ausentarse arbitrariamente del desempeño de sus labores.

En consecuencia, al haberse comprobado con total certeza este hecho y la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, por parte del señor Marquiovic Villegas Cedillos, deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

V. Sanción aplicable.

El Artículo 42 de la LEG prescribe: *“Una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta Ley, el Tribunal sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que diere lugar, impondrá la multa respectiva, cuya cuantía no será inferior a un salario mínimo mensual hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.*

El Tribunal deberá imponer una sanción por cada infracción comprobada”.

Según el Decreto Ejecutivo N.º 104 de fecha uno de julio de dos mil trece, y publicado en el Diario Oficial N.º 119, Tomo 400, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que el señor Marquiovic Villegas Cedillos cometió la conducta constitutiva de transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6

letra e) de la LEG, durante el año dos mil quince, equivalía a doscientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$251.70).

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.* Estos son, pues, los criterios de dosimetría que deben valorarse para que la sanción impuesta sea proporcional.

En este caso, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se impondrá al señor Marquiovic Villegas Cedillos, son los siguientes:

i) Respecto a la gravedad y circunstancias del hecho cometido:

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que “el gobierno democrático y representativo (art. 85 inc. 1º Cn.) demanda de quienes son elegidos como representantes del pueblo, un compromiso con este, en el sentido de que actúan en nombre o a favor (...) de todos los miembros que conforman la sociedad salvadoreña, y que por tanto deben tomar en cuenta la voluntad y los intereses de la totalidad de sus representados. (...) Es decir, que a dichos funcionarios les corresponde cumplir con las funciones públicas específicas para las que han sido elegidos (...) con prevalencia del interés público o general sobre el interés particular” (sentencia emitida en el proceso de inconstitucionalidad ref. 18-2014, el 13/VI/2014).

Es de tal relevancia el cumplimiento de dicho compromiso por parte de los funcionarios públicos, que la Constitución de la República les exige, previo a tomar posesión de sus cargos, protestar bajo su palabra de honor, ser fiel a la República, *cumplir y hacer cumplir la citada ley fundamental y los deberes que el cargo le imponga* –art. 235–.

De ahí que al señor Marquiovic Villegas Cedillos le asistía un compromiso inexorable para con los habitantes de la localidad que lo designó como su representante, a cuya satisfacción de necesidades debía estar afecto.

Empero, con los elementos probatorios recopilados en este procedimiento, se ha establecido que dicho señor inobservó el referido compromiso, pues antepuso a éste su interés personal de ausentarse por varios días de sus funciones de Alcalde, sin contar con justificación legal para ello, como una licencia, actuación que se contrapuso a los principios éticos de *supremacía del interés público, probidad, transparencia, responsabilidad y lealtad, y se configuró como una transgresión al artículo 6 letra e) de la LEG*, como se ha indicado.

Asimismo, no haber gestionado el señor Villegas Cedillos la autorización para ausentarse válidamente del ejercicio de su cargo –conforme al art. 30 N.º 20 el Código Municipal, ya relacionado–, como consecuencia lógica debió provocar que el Concejo Municipal de Nuevo Edén de San Juan no designase de su seno a un miembro para sustituirlo por esa causa, según lo establece el art. 30 N.º 25 del mismo Código.

Ateniéndose al texto de estas dos disposiciones del Código Municipal, no es posible interpretar que es el Síndico quien automáticamente sustituye al Alcalde, como ha afirmado el señor Villegas Cedillos en este procedimiento (f. 40), sino que deben utilizarse los mecanismos que ambas normas señalan para proceder a ello, es decir, que el edil solicite por escrito al Concejo autorización para ausentarse del ejercicio de su cargo y que, una vez concedido, que el mismo Concejo designe al funcionario que lo sustituirá.

Tales omisiones formales acentúan lo reprochable de la transgresión ética en la que incurrió el señor Villegas Cedillos pues denotan que se desmarcó del compromiso asumido con la población que representaba. Y es que aun cuando desde la perspectiva ética, todos los servidores públicos deben demostrar responsabilidad y compromiso con los intereses de la institución a la que prestan sus servicios, al ejecutar las funciones propias de su cargo, tal exigencia es aun superior tratándose de funcionarios de elección popular, como el señor Villegas Cedillos.

Así, la gravedad de la infracción al artículo 6 letra e) de la LEG cometida por el señor Villegas Cedillos, *deviene de la naturaleza del cargo que desempeñaba y, por ende, de su nivel de responsabilidad y compromiso con la comunidad que representaba*, a cuyos intereses debía servir, lo cual resulta antagónico al abandono de sus funciones de forma injustificada, para realizar actividades de interés personal.

En adición a lo anteriormente planteado, es dable mencionar que el art. 48 N.º 4 del Código Municipal establece entre las atribuciones de los Alcaldes la de *cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos y acuerdos emitidos por el Concejo*, la cual no se limita al cumplimiento de las normas y decisiones enlistadas, sino que comprende además el respeto al sistema normativo en su totalidad y, por tanto, se extiende a las disposiciones que establece el aludido Código y la LEG.

Entonces, habiendo sido el señor Villegas Cedillos, en su calidad de Alcalde, el encargado de velar porque se cumplieran las disposiciones que rigen el quehacer de la Alcaldía de Nuevo Edén de San Juan, *se esperaba que su comportamiento fuese coherente con esa función*, es decir, que actuara en consonancia con la magnitud de sus responsabilidades, de modo que si el Código Municipal le exigía solicitar por escrito al Concejo que lideraba, autorización para ausentarse por varios días de sus obligaciones como edil, debía cumplir con dicha disposición antes de abandonarlas para salir del país, a efecto de realizar actividades no institucionales.

ii) El beneficio o ganancia obtenida por el infractor.

El *beneficio* es lo que el investigado ha percibido como producto de la infracción administrativa.

Como servidor público el señor Villegas Cedillos debía estar comprometido con el interés social que persigue la gestión pública y no actuar con un interés particular –privilegiando sus propios intereses–, en detrimento del interés general.

En ese sentido, el beneficio logrado por dicho servidor público fue la posibilidad de realizar actividades personales fuera del país, durante la jornada laboral que debía cumplir en la Alcaldía de Nuevo Edén de San Juan.

iii) El daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados.

La afectación ocasionada por el señor Villegas Cedillos a la Administración Pública, producto de su transgresión al artículo 6 letra e) de la LEG, se configura a partir de las dos consecuencias susceptibles de ocurrir al abandonar sus funciones de Alcalde, para dirigirse a atender asuntos particulares fuera del territorio nacional: que las aludidas funciones fueron asumidas por otros servidores de la Alcaldía Municipal de Nuevo Edén de San Juan o bien, que no fueron atendidas.

En el primer caso, el daño se perfila por la sobrecarga laboral injustificada hacia otro recurso humano –ya sea concejal, funcionario o empleado– y, en el segundo, por desatender las funciones institucionales que debía desarrollar en el tiempo que se ausentó, las cuales son de considerable magnitud, dado el nivel de responsabilidades y la complejidad de los asuntos que le correspondía resolver en su calidad de titular del gobierno y de la administración de la Alcaldía que presidía, así como de representante legal y administrativo de la misma, según lo establece el art. 47 del Código Municipal.

iv) La renta potencial del investigado al momento de cometer la transgresión descrita.

En el año dos mil quince, en el cual acaecieron los hechos relacionados, el señor Villegas Cedillos devengó en la referida Alcaldía un salario mensual de dos mil setenta dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,070.00) según se detalla en constancia emitida por el Tesorero Municipal de la Alcaldía de Nuevo Edén de San Juan, de fecha veintidós de febrero del presente año (fs. 177 y 178).

En consecuencia, en atención a la gravedad de los hechos cometidos, el beneficio obtenido por el infractor a partir de ellos, el daño ocasionado a la Administración Pública y la renta potencial del investigado, es pertinente imponer al señor Marquiovic Villegas Cedillos una multa de ocho salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, equivalentes a dos mil trece dólares de los Estados Unidos de América con sesenta centavos (US\$ 2,013.60).

Esta cuantía resulta proporcional a la transgresión cometida según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución, VI. 1 letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 1 letra c) y 8 números 1, 2 y 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4 letras a), b), f), g), e i), 5 letra a), 6 letra e), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Absuélvese a:* i) los señores Marquiovic Villegas Cedillos y Pablo Díaz Vásquez, ex Alcalde y actual Regidor, Secretario Municipal y ex Síndico respectivamente, todos de la Alcaldía Municipal de Nuevo Edén de San Juan, departamento de San Miguel, por la infracción

al deber ético regulado en el art. 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, a los señores Villegas Cedillos y Díaz Vásquez respecto a que presuntamente autorizaron el uso de fondos institucionales para pagar los servicios de la señora Miriam Jazmín Posada Luna y otras personas contratadas como activistas para la campaña política del partido Alianza Republicana Nacionalista; ii) los señores Marquiovic Villegas Cedillos y Edwin Arquímedes Amaya Ayala, por la infracción al mismo deber ético, respecto al presunto uso indebido de las instalaciones donde opera la Secretaría Municipal de la aludida Alcaldía, para consumir bebidas alcohólicas junto a otras personas.

b) Sanciónase al señor Marquiovic Villegas Cedillos con una multa de dos mil trece dólares de los Estados Unidos de América con sesenta centavos (US\$ 2,013.60) por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, en razón que los días veintiuno, veintidós, veinticinco, veintiséis, veintisiete, veintiocho y veintinueve de mayo, uno, dos, tres, cuatro y cinco de junio, todos de dos mil quince, se ausentó de sus funciones de Alcalde Municipal de Nuevo Edén de San Juan por encontrarse fuera del país, realizando actividades de su interés particular, sin contar con autorización para ello, según consta en el punto número 4 del apartado IV de esta resolución.

c) Se hace saber al señor Villegas Cedillos que, de conformidad a los artículos 39 de la LEG, 101 del RLEG, 104, 132 y 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos, para la presente resolución se encuentra habilitada la interposición del Recurso de Reconsideración, el cual es optativo para el agotamiento de la vía administrativa; y de disponer su utilización, deberá presentarse dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación respectiva.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

