

153-D-17 ACUM 48-D-18

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las diez horas y cuarenta minutos del día cinco de marzo de dos mil veintiuno.

Mediante resolución de las diez horas y cincuenta minutos del día seis de febrero de dos mil veinte se ordenó la investigación preliminar del presente caso, en ese contexto, se ha recibido el informe de los instructores comisionados, con la documentación adjunta (fs. 172 al 705).

Antes de emitir el pronunciamiento respectivo, este Tribunal hace las siguientes consideraciones:

I. En el presente caso, la persona denunciante atribuyó al señor

ex Alcalde Municipal de Zaragoza, departamento de La Libertad los siguientes hechos:

i) En el año dos mil diecisiete, utilizó los bienes y empleados de la Alcaldía para realizar una construcción en una propiedad privada, específicamente materiales de construcción y trabajadores pagados con planilla de bacheo o proyectos, ubicada en la esquina formada por la carretera al Puerto de La Libertad y el desvío a San José Villanueva, así como para la construcción de un muro perimetral en una casa propiedad de una empleada de nombre “Esmeralda”, ubicada en la Colonia [REDACTED] de ese municipio.

ii) En ese mismo año, trasladó materiales de construcción a los proyectos que la Alcaldía ejecutaba en los camiones placas C [REDACTED] y C [REDACTED], los cuales son de su propiedad, adquiridos a nombre de otras personas, con motoristas y combustible pagados por la Alcaldía.

iii) Durante toda su gestión municipal, utilizó bienes y empleados de la Alcaldía, para operar la fábrica de bloques de cemento de su propiedad, y la producción venderla a la misma Alcaldía por medio de presta nombres.

iv) Instaló el tanque de un camión municipal al camión particular placas particulares C98174, con el que se acarrea agua para utilizarse en la fábrica de bloques de cemento de su propiedad, usando combustible y empleados de la Alcaldía, y pagando con fondos públicos el mantenimiento del mismo.

v) Extrajo materiales de construcción de las bodegas de la Alcaldía, localizadas en una propiedad de su suegra y en la plaza turística “Zaragópolis”.

vi) En el año dos mil diecisiete, se cancelaron salarios a personas que no llegaban a laborar a la Alcaldía.

II. Con los informes remitidos por Concejo Municipal de Zaragoza y el instructor comisionado, se ha determinado que:

1. Respecto a la supuesta utilización de recursos y empleados de la alcaldía para trabajos de construcción en dos propiedades privadas.

i) Según el informe remitido por el Concejo Municipal de Zaragoza no existen acuerdos de Concejo de aprobación de construcción de un muro perimetral en una propiedad ubicada en la Colonia [REDACTED], ni construcción de obra en una propiedad ubicada en la esquina formada por la carretera al Puerto de La Libertad y el desvío a San José Villanueva, departamento de La Libertad, ni se ejecutó ningún proyecto en esos lugares; siendo la primera el lugar de habitación de la señora [REDACTED] ex empleada municipal; y la segunda propiedad del investigado (fs.146 y 147).

ii) Las personas entrevistadas por el instructor coinciden que entre el año dos mil dieciséis y dos mil diecisiete el señor [REDACTED] efectuó trabajos de construcción en

una propiedad ubicada entre la carretera al Puerto de La Libertad y el desvío a San José Villanueva, sin tener conocimiento si para ello, se utilizaron materiales de construcción adquiridos con fondos municipales (fs.388 al 403).

iii) En la Colonia [REDACTED], del municipio de Zaragoza, se encuentra un inmueble en el cual reside la señora [REDACTED], quien en ese entonces era asistente del investigado, en cuyo lugar se construyó un muro perimetral, pero no se tiene información precisa que se hayan utilizado materiales de construcción de la alcaldía para esa obra (fs.388 al 403).

iv) El investigado, por medio de su asistente y el Encargado de Servicios Generales, solicitó a empleados de la alcaldía que compraran materiales de construcción como agua, arena y grava, para luego trasladarlos a las construcciones antes mencionadas, según refirieron algunas de las personas entrevistadas (fs. 398 al 402). Además, trabajadores eventuales de la alcaldía municipal realizaron trabajos de albañilería en esos lugares (fs.398 al 401); sin embargo, no se establecen fechas en las que habrían ocurrido dichos hechos, ni la modalidad de contratación de las personas que participaron en las obras de construcción.

2. *En cuanto al uso de camiones placas C [REDACTED] y [REDACTED] para traslado de materiales de construcción hacia los proyectos de alcaldía, los cuales eran propiedad del investigado.*

i) Durante el período investigado los medios utilizados por la Alcaldía para transportar materiales de construcción a los diferentes proyectos fueron los vehículos institucionales placas N 8-951, N 6-164 y N 8-952, por lo que no fue necesario la contratación de terceros para ello (fs. 146 y 147).

ii) La Alcaldía Municipal de Zaragoza no cuenta con registros o documentación que establezca que en el período investigado se hayan utilizado los vehículos antes referidos para transportar materiales de construcción, ni el camión placas C98 174, propiedad de la señora [REDACTED] [REDACTED], esposa del investigado (fs. 146 y 147, 184, 185, 189, 226).

iii) En esa época por órdenes del señor [REDACTED], fueron utilizados los camiones particulares placas C7 [REDACTED] y C [REDACTED] para transportar materiales de construcción propiedad de la Alcaldía, según una de la personas entrevistadas, dichos vehículos eran propiedad de la esposa del investigado, quien los prestaba sin recibir nada a cambio, por lo que no habían contratos; sin embargo, según el Registro Público de vehículos Automotores dichos camiones son propiedad de la señora [REDACTED] (fs. 324 al 403).

3. *Con relación al uso de bienes y empleados de la Alcaldía, para operar la fábrica de bloques de cemento propiedad del investigado, cuya producción después era vendida a la misma Alcaldía.*

i) De acuerdo al registro contable de la Alcaldía Municipal de Zaragoza, durante el período investigado, no se efectuaron contrataciones de proveedores fabricantes de bloques de cemento (fs.146 y 147).

ii) En las carpetas técnicas de diferentes proyectos ejecutados por la Alcaldía Municipal de Zaragoza, incorporadas al informe del instructor, no consta ningún documento que compruebe que dicha municipalidad efectuó compras de suministros al negocio particular del investigado (fs.184, 185,404 al 696).

iii) El señor [REDACTED] contrató en su negocio particular a personas que laboraban eventualmente en la Alcaldía (fs.398 al 401).

4. *Sobre el traslado del tanque de un camión municipal al camión particular, utilizado para transportar agua hacia la fábrica de bloques de cemento propiedad del investigado, usando combustible y empleados de la Alcaldía.*

i) Durante la gestión del investigado como Alcalde Municipal, existió un camión cisterna, el cual no tiene inscripción en el Registro Público de Vehículos Automotores. Además, no existe acuerdo municipal que documente la compra o donación a favor de esa entidad, tampoco existe ningún control de uso del mismo, asignación de combustible, ni de entrada y salida de las instalaciones de la Alcaldía (fs. 146, 147, 184, 185, 224 al 226).

ii) Según las personas entrevistadas por el instructor, el tanque propiedad de la alcaldía fue instalado en un camión particular propiedad de un pariente del investigado; sin embargo, no existen documentos en los que conste dicha información (fs.388 al 403).

iii) El referido camión era conducido por diferentes empleados municipales para transportar agua potable a comunidades, y en varias ocasiones se utilizó para llevar dicho suministro hacia la fábrica de bloques del investigado (fs. 395 al 403).

5. *Sobre la extracción de materiales de construcción de las bodegas de la Alcaldía, localizadas en una propiedad de la suegra del señor [redacted] y en la plaza turística "Zaragópolis".*

i) Mientras el señor [redacted] fungió como Alcalde Municipal, no existió acuerdo ni autorización para instalar bodegas en inmuebles privados: sin embargo, se guardaban materiales por orden de éste en una bodega particular (fs. 146, 147, 184, 185, 189).

ii) No existen registros administrativos para el control de ingreso, almacenamiento y salida de materiales de construcción en ninguna de las dos bodegas municipales (fs. 146, 147

iii) Ninguna de las personas entrevistadas señaló que el señor [redacted] haya sustraído materiales de construcción de la alcaldía para fines particulares (fs. 388 al 403).

6. *En cuanto a las personas que en el año dos mil diecisiete habrían percibido salario sin presentarse a laborar.*

i) Durante el período investigado la señora [redacted], contratada como Ordenanza, no se presentó a laborar de forma regular por motivos de salud, situación que fue permitida por la Alcaldía por razones humanitarias, según lo expresó una de las personas entrevistada (fs. 388 al 391).

ii) El cumplimiento de la jornada laboral de los empleados municipales se registró mediante marcación biométrica (fs. 184 y 185).

iii) La Alcaldía Municipal de Zaragoza, no reporta irregularidades en el cumplimiento de jornada de trabajo de sus empleados, durante el período investigado (fs. 184 y 185).

III. A tenor de lo dispuesto en los artículos 33 inciso 4° de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG; 83 inciso final y 84 inciso 1° de su Reglamento recibido el informe correspondiente el Tribunal resolverá si continúa el procedimiento o si archiva las diligencias.

En ese sentido, una vez agotada la investigación preliminar el Tribunal debe decidir si a partir de los elementos obtenidos se determina la existencia de una posible infracción ética y si, por ende, decreta la apertura del procedimiento, pues de no ser así, el trámite debe finalizarse.

IV. En el caso particular, la información obtenida en el marco de la investigación preliminar revela:

(i) Referente a las solicitudes realizadas por el investigado a diferentes empleados municipales para que trabajaran en las obras de construcción en un inmueble de su propiedad y en la casa de habitación de la señora [REDACTED], así como el traslado de materiales de construcción a esos lugares, la Alcaldía Municipal de Zaragoza informó que dichas obras no fueron incluidas en ningún proyecto municipal; mientras que las personas entrevistadas confirmaron que en dichos lugares se habían efectuado labores de construcción, sin tener conocimiento que para ello se hayan utilizado bienes y personal de la alcaldía. No obstante, tres de las personas entrevistadas manifestaron haber comprado y trasladado materiales de construcción a esos lugares, ello en vehículos institucionales y particulares, los mismos no precisan si las compras se realizaron con fondos municipales, incluso una ellas aseguró que en una oportunidad el señor [REDACTED] le habría entregado “de su bolsillo” el dinero para la compra de grava y arena.

Otro de los entrevistados manifestó que en una oportunidad trasladó “material sobrante” desde la bodega de Zaragopolis hasta la propiedad del señor [REDACTED], sin establecer la fecha en que habría ocurrido, la persona que se lo habría solicitado y la finalidad.

Asimismo, dos personas mencionaron haber observado a empleados eventuales de la alcaldía trabajando como albañiles tanto en la propiedad del ex alcalde como en el lugar donde se construía un muro perimetral, donde residía la señora [REDACTED]; sin embargo, no aclararon si en ese momento formaban parte de la planilla de un proyecto municipal, o se trató de una contratación privada realizada por el investigado.

De las entrevistas efectuadas, si bien se determina la posible utilización de bienes y personal de la alcaldía para el traslado de materiales de construcción a dos inmuebles particulares, no se establece con precisión las fechas en las que dichos eventos habrían ocurrido, ni el número de placas de los vehículos utilizados.

En ese sentido, finalizada la investigación preliminar no se tienen elementos suficientes para establecer una posible transgresión a los artículos 5 letra a) y 6 f) de la LEG, atribuidas preliminarmente al investigado.

(ii) En cuanto al uso de los camiones placas C [REDACTED] y C7 [REDACTED], –los cuales según el denunciante son propiedad del investigado adquiridos a nombre de otras personas– para el traslado materiales de construcción a los proyectos que la Alcaldía ejecutaba, este Tribunal considera que no se han robustecidos los indicios advertidos inicialmente, ya que si bien algunos de los entrevistados manifestaron haber observado que dichos vehículos fueron utilizados para transportar materiales de construcción, no precisaron las fechas en que ello habría ocurrido, ni en qué proyectos se habrían utilizado, además, no existen registros de las contrataciones y pagos por dicho servicio, ni tampoco se advierte una posible vinculación directa entre la propiedad de esos camiones y el investigado.

(iii) Acerca del supuesto uso de materiales de construcción, propiedad de la Alcaldía, para operar un negocio particular de fabricación de bloques de cemento, propiedad del señor [REDACTED]

[REDACTED], cuya producción después era transportada a diferentes proyectos municipales, mediante el informe del actual Alcalde Municipal de Zaragoza se establece que en el período investigado, no se efectuaron compras de suministros al investigado, asimismo, las personas entrevistadas

mencionaron no tener conocimiento de esa situación, inclusive una de ellas manifestó que el proveedor era Megablock.

En las carpetas técnicas de los proyectos municipales ejecutados en el año dos mil diecisiete, agregadas al expediente, consta que en algunos de ellos se utilizaron bloques de cemento; sin embargo, no hay registros contables que amparen esas compras.

Aunado a lo anterior, no se establece que el señor [redacted] haya destinado insumos de construcción adquiridos con fondos de la municipalidad para ser utilizados en su negocio particular de fabricación de bloques de cemento.

En definitiva, con la información obtenida en la fase preliminar, no es posible atribuir al señor [redacted], el uso inadecuado de los recursos municipales relacionados anteriormente.

(iv) Sobre la instalación del tanque de un camión cisterna de la municipalidad a un camión privado, el cual habría sido utilizado para que empleados municipales transportaran agua hasta el negocio de bloques de cemento, del señor [redacted], se establece con los informes remitidos por el Alcalde y el Concejo Municipal de Zaragoza que durante la gestión del investigado como Alcalde Municipal, se contó con un camión cisterna que se encontraba en mal estado; sin embargo, no existe acuerdo municipal que documente la compra o donación a favor de esa entidad, y tampoco tiene inscripción en el Registro Público de Vehículos Automotores.

Adicionalmente, según las personas entrevistadas, el tanque propiedad de la alcaldía fue instalado en un camión particular propiedad de un pariente del investigado; sin embargo, no existen documentos en los que conste dicha información. Una de las personas investigadas agregó que dicho camión era conducido por diferentes empleados municipales para transportar agua potable a comunidades, y en varias ocasiones hacia la fábrica de bloques del investigado; sin establecer fechas concretas de cuándo habría ocurrido.

De manera que, este Tribunal considera que no constan elementos suficientes para establecer una posible vulneración a la LEG, por parte del investigado, pues no se tiene información certera respecto al propietario del vehículo en cuestión.

(v) Respecto a la supuesta sustracción de materiales de construcción de las bodegas municipales, se determina que durante el período investigado la alcaldía municipal de Zaragoza utilizó dos bodegas para resguardo de insumos de construcción: una de ellas propiedad de la alcaldía; y, otra, propiedad de un pariente del señor [redacted], la cual pese a que no fue arrendada por la alcaldía, era utilizada por órdenes verbales del exalcalde, sin contar ninguna de las dos con una persona responsable de su administración.

Todas las personas entrevistadas coincidieron en manifestar que no tenían conocimiento que el señor [redacted] haya sustraído materiales de construcción de las dos bodegas que operaban en la alcaldía para fines distintos a los institucionales.

En ese sentido, no se han robustecido los indicios advertidos inicialmente, relacionados con el probable incumplimiento del deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

(vi) Con relación al pago de salarios a personas que no asistían a laborar, con la investigación efectuada por los instructores comisionados, si bien una de las personas entrevistadas estableció que la Alcaldía Municipal de Zaragoza permitió por razones humanitarias que la señora [redacted]—una persona de avanzada edad— no se presentara regularmente

a trabajar, pues su condición de salud no se lo permitía, dichas irregularidades no fueron informadas por la alcaldía.

Además, el resto de las personas entrevistadas manifestaron desconocer si en el período investigado hubo personal que incumplieran su horario laboral.

Por tanto, se han desvirtuado los hechos señalados por la persona denunciante, pues tanto la autoridad municipal como las personas entrevistadas por el instructor no señalaron irregularidades en el cumplimiento de horarios de trabajo, por parte del personal contratado, durante el período investigado.

V. Ahora bien, en el presente caso, con el fin de recabar elementos suficientes para determinar la ocurrencia de los hechos atribuidos al señor [REDACTED], ex Alcalde Municipal de Zaragoza, departamento de La Libertad, este Tribunal comisionó a tres instructores para realizar diligencias investigativas, de conformidad al art. 35 de la LEG, las cuales consistieron en:

(1) *Investigación in situ*, mediante la cual se verificó la edificación de los inmuebles relacionados, la ubicación de las bodegas municipales; y la obtención de entrevistas de personas que habrían conocido sobre los hechos investigados; asimismo, se intentó verificar la existencia del lugar donde opera la supuesta fábrica de bloques de cemento, propiedad del investigado, sin obtener resultados, ya que por los índices de delincuencia en la zona, no fue posible el acceso.

(2) *Investigación documental*, con las cuales se obtuvo, entre otros documentos, planillas de salarios de personal contratado por la alcaldía y asignado a diversos proyectos, certificación de tarjetas de circulación de los vehículos propiedad de la municipalidad de Zaragoza, certificación literal de los expedientes correspondientes a los vehículos [REDACTED], emitidas por el Registro Público de Vehículos Automotores, y copias simples de las carpetas técnicas de diferentes obras ejecutadas por la citada alcaldía en el período que se indaga. Siendo incorporadas todas esas diligencias al presente expediente (fs. 172 al 696).

En conclusión, este Tribunal establece que pese a la labor investigativa antes relacionada, no se obtuvieron elementos objetivos que permitan robustecer los indicios advertidos inicialmente, puesto que las personas entrevistadas aportan datos de manera general e imprecisa, y la documentación agregada no revela ninguna información que determine una posible vulneración a las infracciones atribuidas al señor [REDACTED].

Ciertamente, el art. 151 número 3 de la Ley de Procedimientos Administrativos establece que uno de los requisitos que debe contener el auto de inicio del procedimiento sancionatorio es la “relación sucinta de los hechos que motivan el inicio del procedimiento, así como de los elementos que haya recabado la Administración Pública y que hayan motivado la emisión de tal resolución”.

En razón de ello, y no existiendo elementos que justifiquen el ejercicio de la potestad sancionadora de este Tribunal debe culminarse el presente informativo.

VI. Por otra parte, se advierte que, como parte de las diligencias investigativas de los instructores, constan en el presente expediente las entrevistas de los señores [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED], quienes solicitan por motivos de seguridad personal y de su familia la reserva de su identidad en el presente procedimiento administrativo sancionador (fs.396 al 403, 697 al 700).

Al respecto, es dable aclarar que de conformidad a lo establecido en el artículo 51 letra c) de la LEG, a los particulares les asiste el derecho de: *“Ser protegida su identidad, cuando haya denunciado actos de corrupción, realizados por cualquier servidor público”*. Debe enfatizarse que este Tribunal es el ente rector de la ética pública, y de conformidad con el art. 10 de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, le compete prevenir y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a los deberes y prohibiciones regulados en la LEG, por lo que su labor del combate de un fenómeno tan grave como la corrupción, es determinante para el establecimiento de instituciones democráticas.

Ciertamente, el artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción establece que: *“Los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: (...) Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno”*.

Asimismo, según el artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción *“Cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención”*.

En estrecha relación, debe indicarse que la Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos tiene por objeto regular las medidas de protección para las víctimas, testigos y cualquier otra persona que se encuentre en situación de riesgo o peligro, como consecuencia de su intervención en la investigación de un *delito o en un proceso judicial*.

En concordancia con lo anterior, en el Informe Final de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana sobre la Corrupción de la República de El Salvador, aprobado en Washington D.C., Estados Unidos, en la duodécima reunión de expertos, Sesión Plenaria de fecha 7-XII-2007, el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la implementación de dicha Convención recomendó *“ampliar la posibilidad de aplicar las medidas de protección y atención previstas en la citada Ley para los ciudadanos particulares que denuncien actos de corrupción que pudieran no estar tipificados como delitos y pudieran ser objeto de una investigación de naturaleza administrativa, lo cual contribuiría al logro de los propósitos de la Convención”*.

En atención a las disposiciones antes citadas, este Tribunal considera que ante la posible situación de riesgo o peligro que puedan enfrentar los entrevistados y su grupo familiar, como consecuencia de su intervención en la presente investigación, la identidad de éstos puede resguardarse no sólo de “personas ajenas al caso” como lo refiere el artículo 78 inciso 1º del Reglamento de la LEG, sino además frente al o los servidores públicos denunciados, cuando aquél lo solicite expresamente, en aplicación de la normativa internacional antes indicada y de la cual El Salvador es Estado Parte.

En ese sentido, en el presente caso, resulta pertinente resguardar la identidad de los señores

y [REDACTED], de sus datos generales y sus números telefónicos, identificándolos únicamente como “persona entrevistada”.

Por tanto, con base en las consideraciones expuestas y en los artículos 3 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, 5 letra a), 6 letra f), 33 inciso 4° de la Ley de Ética Gubernamental, 83 inciso final y 84 inciso 1° de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Protéjase* la identidad de los señores [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], sus datos generales y su número telefónico; y, continúese el trámite del presente procedimiento administrativo sancionador con el resguardo y la protección de los datos de los entrevistados.

b) *Sin lugar* la apertura del procedimiento, por los hechos y los motivos expuestos en los considerandos V y VI de la presente resolución.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

Col