

7-A-21

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las diez horas del día siete de abril de dos mil veintidós.

Mediante resolución de fecha dieciocho de marzo del año en curso (f. 152), se concedió al investigado Jesús Édgar Bonilla Navarrete, el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimase pertinentes; en ese contexto, el día treinta de marzo del corriente año, se recibió escrito del licenciado _____, apoderado del investigado, por medio del cual realiza argumentos de defensa a favor de su mandante (fs. 158 al 161).

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

El presente procedimiento administrativo sancionador se tramita contra el señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, ex Alcalde Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas, a quien se atribuye una posible transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG); por cuanto, durante el período de agosto de dos mil dieciocho al dieciocho de enero de dos mil veintiuno, habría utilizado los servicios profesionales del licenciado _____, sufragados con fondos de la municipalidad, para fines particulares.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de fs. 13 y 14 se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe al señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, entonces Alcalde Municipal de Sensuntepeque, sobre los hechos denunciados.

2. En resolución de fs. 20 y 21, se requirió por segunda vez informe al señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, en esa época Alcalde Municipal de Sensuntepeque, sobre los hechos objeto de investigación.

3. Por resolución de fs. 30 y 31, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, Ex Alcalde Municipal de Sensuntepeque, y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

4. Mediante escrito presentado por el licenciado _____, apoderado general judicial del investigado, refirió argumentos de defensa y agregó documentación de descargo (fs. 33 al 42). Asimismo, por escrito de fs. 43 al 46 el licenciado _____, apoderado general judicial del investigado, solicitó intervención en el procedimiento, en sustitución del licenciado _____, ratificando los argumentos planteados por el mismo y agregó la documentación con la cual acreditó su personería.

5. En resolución de fs. 47 y 49, se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles, se comisionó Instructor para la investigación de los hechos y recepción de la prueba y se autorizó la intervención del licenciado _____ en la calidad antes referida.

6. Por resolución de fs. 55 al 57 se revocó la resolución de fs. 47 y 49 y nuevamente se abrió a pruebas el procedimiento.

7. Mediante escrito de fs. 66 al 69 el señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, por medio de su apoderado ofreció prueba documental.

8. En resolución de f. 70, se rectificó la resolución de fs. 55 al 57 y se abrió nuevamente a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles.

9. Por escrito de fs. 79 al 81, el señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, por medio de su apoderado ofreció prueba documental.

10. En el informe de fs. 82 al 84, el instructor delegado estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental (fs. 85 149).

11. Mediante resolución de fecha dieciocho de marzo del año en curso (f. 152), se concedió al investigado Jesús Édgar Bonilla Navarrete, el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinente; en ese sentido, por escrito presentado el día treinta de marzo del año en curso, el investigado por medio de su apoderado, contestó el traslado final conferido (fs. 158 al 161).

II. Fundamento jurídico.

Transgresión atribuida

La conducta atribuida al señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, ex Alcalde Municipal de Sensuntepeque, se calificó como una probable infracción al deber ético de “*Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados*”, regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

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.

También el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, emitido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, estipula que quienes desempeñan funciones públicas no deben utilizar indebidamente en ningún momento bienes o servicios públicos para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales.

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 todas las instituciones públicas, sin excepción, deben adoptar 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.

III. Prueba recabada en el procedimiento

En este caso la prueba que será objeto de valoración por ser lícita, pertinente, idónea, necesaria y útil, es la siguiente:

Recabada por el Tribunal:

1. Informe de fecha cinco de enero de dos mil veintidós de la Secretaría Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas, relacionado a la vinculación del señor [redacted] con dicha comuna y los salarios devengados por el investigado Jesús Édgar Bonilla Navarrete (fs. 86 y 87).

2. Copia simple de acta literal número dos de fecha dieciséis de mayo de dos mil dieciocho de sesión ordinaria del Concejo Municipal de Sensuntepeque (fs. 88 al 95) en la que consta el acuerdo número dieciséis, mediante el cual se autorizó la contratación de los servicios profesionales del licenciado [redacted], para brindar asesoría y asistencia legal a dicha municipalidad, en todos los asuntos que se requiera su intervención, a partir del mes de mayo de dos mil dieciocho.

3. Copia simple de constancias de pagos realizados al licenciado [redacted] en fechas mayo dos mil diecinueve (fs. 96 al 98), agosto de dos mil diecinueve (fs. 102 al 104), enero de dos mil veintiuno (f. 107), diciembre de dos mil veinte (fs. 108 al 110).

4. Copia simple de informe de actividades realizadas durante los meses de mayo a diciembre de dos mil dieciocho por parte del licenciado [redacted] (fs.99 al 101).

5. Copia simple de informe de actividades realizadas durante el mes de enero de dos mil diecinueve por parte del licenciado [redacted] (f. 105).

6. Copia simple de contrato de fecha uno de enero de dos mil diecinueve, celebrado entre el señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, en esa época Alcalde Municipal de Sensuntepeque, y el señor [redacted]; contratado (f. 106).

7. Copia simple de informe de actividades realizadas durante el mes de febrero de dos mil veinte por el licenciado _____ (f. 111).

8. Copia certificada de contrato N° 056/2018 de prestación de servicios personales de carácter profesional de asesoría legal externa de fecha dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, celebrado entre el señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, en esa época Alcalde Municipal de Sensuntepeque, y el señor _____, contratado (f. 112).

9. Copia certificada de contrato por libre gestión LG N° 06/2020 de “Servicios profesionales de asesoría legal para la Alcaldía Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas” de fecha veintiocho de enero de dos mil veinte del licenciado _____

(fs. 113 al 116) y de prórroga de dicho contrato para el año dos mil veintiuno (fs. 117 al 120).

10. Copia certificada de folios 266-267, 269-272, 273 y 274, 276 al 281, 288 al 292, 294, 318, 327, 331 y 334 del expediente judicial referencia 144-PA-18, emitida por la Secretaria del Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, departamento de La Libertad (fs. 122 al 147).

11. Informe de fecha veintisiete de enero de dos mil veintidós suscrito por la Secretaria Municipal de Sensuntepeque, respecto a la contratación del licenciado _____ en dicha alcaldía (f. 150).

Ofrecida por el investigado:

1. Oficio N°008 de fecha diez de marzo de dos mil veintiuno suscrito por el señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, en esa época Alcalde Municipal de Sensuntepeque, mediante el cual informó sobre la relación laboral del abogado _____ (f. 23).

2. Copia simple de transcripción de acuerdo número dieciséis que consta en acta número dos de sesión ordinaria de fecha dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, celebrada por el Concejo Municipal de Sensuntepeque, mediante el cual se autorizó la contratación de los servicios profesionales del licenciado _____, para brindar asesoría y asistencia legal a dicha municipalidad, en todos los asuntos que se requiera su intervención, a partir del mes de mayo de dos mil dieciocho (f. 25).

3. Copia simple de transcripción de acuerdo número dieciséis que consta en acta número nueve de sesión ordinaria de fecha dos de mayo de dos mil diecinueve, celebrada por el Concejo Municipal de Sensuntepeque, mediante el cual se autorizó la contratación de los servicios profesionales del licenciado _____, para brindar asesoría y asistencia legal a dicha municipalidad, en todos los asuntos que se requiera su intervención (f. 26).

4. Copia simple de transcripción de acuerdo número cuatro que consta en acta número dos de sesión ordinaria de fecha diecisiete de enero de dos mil veinte, celebrada por el Concejo Municipal de Sensuntepeque, mediante el cual se adjudicó el proceso de libre gestión LG N° 06/2020 Servicios Profesionales de Asesoría Jurídica para la Alcaldía Municipal de Sensuntepeque durante el año dos mil veinte al licenciado _____, por un monto de nueve mil seiscientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 960.00) (f. 27).

5. Copia simple de transcripción de acuerdo número doce que consta en acta número uno de sesión ordinaria de fecha cuatro de enero de dos mil veintiuno, celebrada por el Concejo Municipal de Sensuntepeque, mediante el cual se prorrogó para el año dos mil veintiuno el contrato “Servicios Profesionales de Asesoría Jurídica para la Alcaldía Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas, durante el año dos mil veinte” al licenciado

, por un monto de nueve mil seiscientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 960.00) (fs. 28 y 29).

6. Copia certificada de poder general judicial con cláusula especial de fecha doce de septiembre de dos mil quince, otorgado por el investigado y otros, a favor del abogado

(fs. 40 al 42).

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.

El artículo 87 del Reglamento de la LEG establece que en el procedimiento administrativo sancionador rige el principio de libertad probatoria, siendo admisibles todos los medios de prueba, que cumplen los requisitos de licitud, pertinencia, idoneidad, necesidad y utilidad; habiéndose realizado el juicio de admisibilidad y procedencia correspondiente.

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 1°, 2° y 3° de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), establecen reglas generales en cuanto a los medios probatorios, así: “[I]os hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán probarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho y será aplicable, en lo que procediere, el Código Procesal Civil y Mercantil.----Se practicarán en el procedimiento todas las pruebas pertinentes y útiles para determinar la verdad de los hechos, aunque no hayan sido propuestas por los interesados y aun en contra de la voluntad de éstos. ----Las pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica; sin embargo, para el caso de la prueba documental, se estará al valor tasado de la misma en el derecho procesal común”. Y el inciso 6° de la disposición legal citada prescribe que “[I]os documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

Así, en el presente caso, dentro de la prueba vertida se encuentra la documental, la cual se configura dentro de los documentos públicos administrativos, que son los “válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas; esto es los producidos por un órgano administrativo de acuerdo con las formalidades exigidas en cada caso” (Barrero, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, p. 336).

Lo anterior, en concordancia con los artículos 106 de la LPA y 331 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), éste último refiere que serán instrumentos públicos “los expedidos por notario, que da fe, y por autoridad o funcionario público en el ejercicio de su función pública”; cuyo valor probatorio, de conformidad al artículo 341 del CPCM, constituye “prueba fehaciente de los hechos, actos o estado de cosas que documenten; de la fecha y personas que intervienen en el mismo, así como del fedatario o funcionario que lo expide”. En este sentido, es preciso acotar que la prueba documental vertida en el procedimiento consta de informes y certificaciones emitidas por servidores de instituciones públicas.

Por tanto, a partir de la prueba aportada en el transcurso del procedimiento se ha establecido con certeza que:

1. De la calidad de servidor público del investigado Jesús Édgar Bonilla Navarrete y el salario percibido durante el período indagado.

En el período comprendido entre el uno de mayo de dos mil dieciocho al treinta de abril de dos mil veintiuno, el señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete fungió como Alcalde Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas; según consta en Decreto N°2 de fecha seis de abril de dos mil veintiuno del Tribunal Supremo Electoral, publicado en Diario Oficial N°65, Tomo 431, de fecha nueve de abril de dos mil veintiuno, disponible en la página web institucional de dicho organismo colegiado.

El señor [redacted] percibió en concepto de salario la cantidad mensual de tres mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 3,000.00) y dos mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 2,000.00) en concepto de gastos de representación (fs. 86 y 87).

2. De la prestación de servicios profesionales por parte del licenciado a la Alcaldía Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas durante el período de investigación:

El día dos de fecha dieciséis de mayo de dos mil dieciocho el Concejo Municipal de Sensuntepeque, autorizó la contratación de los servicios profesionales del licenciado [redacted], para brindar asesoría y asistencia legal a dicha municipalidad en todos los asuntos que requiriera su intervención (fs. 88 al 95 y 112). Dicha contratación fue prorrogada para el año dos mil diecinueve (f. 106).

Asimismo, durante los años dos mil veinte y dos mil veintiuno, el licenciado [redacted] estuvo contratado bajo esa modalidad (fs. 113 al 116 y 117 al 120).

Según los contratos antes relacionados, las funciones que debía cumplir el licenciado [redacted]; eran brindar asesoría legal al Concejo Municipal cuando este lo requiriera y sobre asuntos relacionados con diferentes actividades que desarrollara la comuna; así como comparecer en calidad de apoderado de éste cuando fuere necesario.

En el desempeño del cargo por el cual estuvo contratado, el licenciado [redacted] no registraba asistencia diaria, ni desarrollaba una jornada de trabajo permanentemente en esa municipalidad; por lo que no gozaba de permisos, licencias o incapacidades; documentaba sus actividades por medio de informes mensuales (fs. 99 al 101, 105 y 111 y 150).

Los honorarios del profesional antes citado, eran de ochocientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$800.00) mensuales (fs. 96 al 98, 102 al 104, 107 y 108 al 110).

3. Del uso de los servicios profesionales del licenciado [redacted], por parte del investigado, para fines particulares.

Según consta en el “Informe de actividades realizadas como asesoría legal externa en beneficio de la Alcaldía Municipal de Sensuntepeque” de fecha cinco de diciembre de dos mil dieciocho suscrito y presentado por el licenciado [redacted], identificándose como “Asesor Legal Externo”, estampando sus sellos de Abogado y Notario (fs. 99 al 101), dentro de las actividades que informó haber realizado durante los meses de mayo a diciembre de dos mil dieciocho, se destacan las siguientes:

i) El día diez de agosto de dos mil dieciocho solicitó a este Tribunal copia certificada del expediente relacionado al señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, quien había sido sancionado por esta entidad, afirmando que “[...] *el referido documento servirá para interponer la demanda que corresponda ante los Juzgados Contencioso Administrativo del distrito judicial de San Salvador [...]*” [sic].

ii) El día cinco de octubre de dos mil dieciocho, presentó demanda ante el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, contra resoluciones emitidas por los miembros de este Tribunal “[...] *con la finalidad que en la sentencia definitiva se declare la nulidad de la resolución definitiva emitida por el Tribunal de Ética Gubernamental de San Salvador a las ocho horas con cuarenta y cinco minutos del día veintiuno de mayo de dos mil dieciocho, que ordeno sancionar al señor Jesús Edgar Bonilla Navarrete, Alcalde Municipal de Sensuntepeque [...]*” [sic].

iii) El día cinco de noviembre de dos mil dieciocho, presentó escrito evacuando prevenciones relacionadas al proceso antes mencionado.

iv) El día cuatro de diciembre de dos mil dieciocho “[...] *se dio seguimiento a la apelación de la demanda contencioso administrativa en contra de los Miembros del Tribunal de Ética Gubernamental [...]*” [sic].

En ese contexto, el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, el señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, entonces en calidad de Alcalde Municipal de Sensuntepeque, otorgó poder general judicial al licenciado [redacted], para que representara al Concejo Municipal en toda clase de diligencias judiciales y extrajudiciales y en todos los asuntos que pudiera tener interés el municipio (fs. 9 al 11), compareciendo con dicho poder para acreditar la representación judicial de este en el proceso contencioso administrativo de referencia 00250-18-ST-COPA-2CO (fs. 121 al 147).

De igual manera, según el informe de actividades del mes de enero de dos mil veinte (f. 105) se advierte la siguiente diligencia: “[...] *Intervención como Demandante en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo, Santa Tecla, con referencia 00250-18-ST-COPA-2CO, como Apoderado General Judicial del Ingeniero Jesús Edgard Bonilla Navarrete, en su calidad de Alcalde Municipal, en contra del Tribunal de Ética Gubernamental impugnando la resolución*

administrativa de las ocho horas con cuarenta y cinco minutos del día veintiuno de mayo de dos mil dieciocho [...] pidiendo que en sentencia definitiva se declare la ilegalidad del acto impugnado, por no haberse respectado garantías del debido proceso [...] [sic]”.

Asimismo, en el informe de actividades del mes de febrero de dos mil veinte (f. 111) consta la siguiente actividad: “Se consultó y dio seguimiento al proceso contencioso administrativo 00250-18-SP-COPA-2 CO (144-PA-18) en el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, en demanda en contra del Tribunal de Ética Gubernamental [...] [sic]”.

Por resolución de las catorce horas con veinte minutos del día diecinueve de enero de dos mil veintiuno, el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, advirtió que el poder con el que compareció el licenciado [redacted] fue otorgado por el investigado en su calidad de Alcalde Municipal de Sensuntepeque y no en su carácter personal, previniéndole que debía presentar el poder en calidad personal del señor Bonilla Navarrete; según se constata en copia certificada de folios del expediente judicial referencia 144-PA-18 del Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, departamento de La Libertad (f. 143).

Ahora bien, de conformidad al artículo 24 del Código Municipal (CM) el gobierno municipal estará ejercido por un Concejo, que tiene carácter deliberante y normativo y lo integrará un Alcalde, un Síndico y dos regidores propietarios y cuatro regidores suplentes, para sustituir indistintamente a cualquier propietario; el cual de conformidad al artículo 80 inciso 1° de la Constitución de la Republica, son de elección popular.

En ese sentido, el Alcalde representa legal y administrativamente al Municipio, es el titular del gobierno y de la administración municipal; siendo algunas de sus funciones: i) presidir las sesiones del Concejo y representarlo legalmente; ii) llevar las relaciones entre la municipalidad que representa y los organismos públicos y privados, así como con los ciudadanos en general; iii) convocar por sí, o a petición del Síndico, o de dos Concejales por lo menos a sesión extraordinaria del Concejo; iv) cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos y acuerdos emitidos por el Concejo; entre otras (Artículos 47 y 48 CM).

Es decir, el Alcalde Municipal es un funcionario de elección popular, a quien corresponde dirigir y administrar la comuna, asegurando la gestión de los asuntos públicos en beneficio de sus habitantes, en aras de satisfacer necesidades locales. Así, en el marco del desempeño de funciones públicas, el Estado realiza sus fines esenciales.

En otro orden de ideas, el artículo 3 letra 1) de la LEG, define la corrupción como “el abuso del cargo y de los bienes públicos, cometidos por servidor público, por acción u omisión para la obtención de un beneficio económico o de otra índole, para sí o a favor de un tercero”; en ese sentido, el término abuso se refiere a un uso excesivo, injusto o indebido del cargo y de los bienes públicos con el fin de obtener un beneficio particular.

Por su parte, a tenor de lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 2 del Código Municipal el “(...) Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente”.

De manera que cada funcionario y empleado al servicio de una municipalidad determinada está llamado a la procura del bien común de la localidad.

En efecto, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que los intereses locales, a diferencia de los nacionales, están predominantemente al servicio de las pretensiones de las poblaciones correspondientes y tienen por objeto la mejor organización de los servicios y el cumplimiento de las funciones encomendadas al Gobierno Municipal en la circunscripción territorial de que se trate a partir de criterios administrativos (sentencia emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 14-VIII-2015, en el proceso referencia 550-2013).

En otros términos, dichos intereses locales tienen por objeto que la erogación de fondos públicos sea para satisfacer necesidades locales.

Por lo que, es una exigencia ética que los servidores públicos den un uso correcto a los bienes del Estado, por cuanto éstos son los medios de los que se vale para auspiciar servicios públicos.

En el caso particular, se ha acreditado que desde el día dos de fecha dieciséis de mayo de dos mil dieciocho el Concejo Municipal de Sensuntepeque, autorizó la contratación de los servicios profesionales del licenciado _____, para *brindar asesoría y asistencia legal a dicha municipalidad en todos los asuntos que requiriera su intervención* (fs. 88 al 95 y (112), la cual fue prorrogada durante los años dos mil diecinueve a dos mil veintiuno (fs. 106, 117 al 120).

En este marco, el licenciado _____ fue contratado para satisfacer una necesidad institucional, asesorando y asistiendo jurídicamente a las autoridades de la Alcaldía Municipal de Sensuntepeque en asuntos de interés local y no para litigar en causas personales de ninguno de los miembros del Concejo Municipal de Sensuntepeque.

No obstante lo anterior, según consta en los informes de actividades presentados por el abogado _____, Asesor Legal Externo de la Alcaldía Municipal de Sensuntepeque, en fechas de los meses de mayo a diciembre de dos mil dieciocho, enero y febrero de dos mil veinte, realizó diligencias en procesos de índole particular del señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete.

Es que si bien el señor Bonilla Navarrete, en su entonces calidad de Alcalde Municipal de Sensuntepeque, estaba facultado para otorgar poder al licenciado _____ para que representara al Concejo Municipal, dicho mandato debía circunscribirse a toda clase de diligencias judiciales y extrajudiciales y asuntos en que pudiera tener interés el municipio (fs. 9 al 11), de conformidad con el artículo 30 N.º 16 CM; por lo que no podían incluirse asuntos de interés particular del Alcalde Municipal, y que no tuviesen relación con la satisfacción de necesidades institucionales o de la localidad.

Por tanto, en el desempeño de las funciones para las que estaba contratado el licenciado _____, por el cual recibía remuneración de la comuna (fs. 96 al 98, 102 al 104, 107 y 108 al 110), realizó actividades en litis particulares del señor Bonilla Navarrete (fs. 99 al 101).

En atención a lo expuesto, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha acreditado que los días diez de agosto, cinco de octubre, cinco de noviembre y cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, enero y febrero de dos mil veinte, el señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, ex Alcalde Municipal de Sensuntepeque, utilizó los servicios profesionales del licenciado _____, para intervenir en asuntos legales de índole particular.

En definitiva, habiéndose establecido en este procedimiento la transgresión al deber ético regulada en el artículo 5 letra a) de la LEG por parte del señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

Respecto a las alegaciones efectuadas por el licenciado _____, apoderado del investigado (fs. 158 al 161), cabe indicar que:

El licenciado _____ alude a la finalidad institucional de la contratación del licenciado _____ en la Alcaldía Municipal de Sensuntepeque y que, en ese marco se le otorgó poder por parte del señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, entonces Alcalde Municipal y que no existe prueba documental que demuestre que el señor Bonilla Navarrete haya dado instrucciones al licenciado _____ para que utilizara un poder institucional en actividades administrativas de carácter particular, sino que fue el Concejo Municipal de Sensuntepeque el que acordó la contratación de los servicios profesionales de éste; quien presentó el poder que le había sido conferido en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo, el cual fue un error atribuible a dicho profesional y no al investigado.

Al respecto, es de aclarar que, como se ha consignado en esta resolución, no se cuestiona la contratación del licenciado _____ por la prestación de servicios profesionales y que en ese contexto el señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete haya otorgado poder en calidad de Alcalde Municipal, el cual fue presentado en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo, sino que lo éticamente reprochable es que haya utilizado los servicios profesionales de dicha persona en asuntos de su interés particular, obviando contratar a otro abogado para esos efectos, diligencias que realizó desde el mes de agosto de dos mil dieciocho; por lo que, las alegaciones realizadas por el apoderado del investigado no son atendibles.

V. Sanción aplicable.

El Artículo 42 de la LEG establece que: “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”.

El artículo 97 del Reglamento de la LEG prescribe también estos aspectos y agrega que para la fijación del monto de la multa se tomará en cuenta los criterios establecidos en el artículo 44 de la LEG y el monto del salario mínimo mensual para el sector comercio vigente en el momento en que se cometió la infracción.

En ese sentido, el artículo 144 inciso 1° de la LPA señala que al responsable de dos o más infracciones, se le impondrán todas las sanciones correspondientes a las diversas infracciones.

Para determinar la sanción a imponer al señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, es necesario tener en cuenta que incurrió en las conductas constitutivas de transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) durante el período de agosto de dos mil dieciocho a enero de dos mil veinte, es decir, de manera continuada.

Las infracciones continuadas son una pluralidad de ilícitos homogéneos entre sí, infringiendo el mismo o semejantes preceptos administrativos, que por una ficción legal se tratan como una sola infracción legal, a pesar que cada ilícito en forma separada, podría ser una infracción independiente (sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 21-VII-2017, en el proceso referencia 510-2014).

Al referirse a este tipo de infracciones, cabe mencionar la denominada unidad típica de la acción u omisión infractora, categoría jurídica del Derecho Administrativo Sancionador que exige la concurrencia de un único acto de voluntad encaminado a la realización de toda la dinámica infractora (Nieto, Alejandro, "Derecho Administrativo Sancionador", Editorial TECNOS, Tercera Edición Ampliada, Madrid, 2002. Págs. 449-450) [citado en sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 5-VII-2017, en el proceso referencia 338-2010].

En ese sentido, se estima que la transgresión continuada al artículo 5 letra a) de la LEG por parte del investigado, establecida en este procedimiento, goza de unidad típica de la acción infractora, pues se advierte un único acto de voluntad por parte de él, que cumplió con los elementos constitutivos de la descripción típica del deber ético regulado en el citado artículo, es decir, un solo acto de voluntad encaminado a la utilización indebida de bienes.

Dado que las transgresiones al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG continuadas cometidas por el investigado deben tratarse como una sola, corresponde aplicarles una sola sanción de multa, cuya cuantía, como se indicó al inicio de este apartado, se determina en atención al salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, vigente al momento en que se cometieron las conductas antiéticas. Así, al haber acaecido los últimos hechos constitutivos de transgresiones éticas en el mes de febrero del año dos mil veinte, es pertinente fijar el monto de la multa a imponer con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en ese año, cuyo monto equivalía a trescientos cuatro dólares con diecisiete centavos de los Estados Unidos de América [US\$ 304.17], según el Decreto Ejecutivo N.º 6 de fecha veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, y publicado en el Diario Oficial N.º 240, Tomo 417, de fecha veintidós del referido mes y año.

Por tanto, para la determinación de la multa a imponer al investigado resultan aplicables los montos relacionados.

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, parientes

o socio, como consecuencia del acto u omisión constitutivos de infracción; 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 le impondrá al señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, son los siguientes:

i) 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 por ello que la conducta del señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, consistente en utilizar los servicios profesionales del licenciado [redacted] para que interviniera en [redacted] litis de su interés personal; constituye un *hecho grave* pues siendo funcionario de primer grado tiene un compromiso con la comunidad que lo designó de forma inmediata como su representante, en una votación directa que legitimó el ejercicio de sus funciones de Alcalde y las decisiones que toma respecto a ellas, las cuales debía ejecutar con *objetividad, transparencia e imparcialidad*, en consonancia con el mandato que le fue conferido popularmente.

No obstante ello, con los elementos probatorios recopilados se ha establecido que dicho funcionario abusó de ese mandato al orientar las potestades que le confería su cargo a la utilización de servicios profesionales en la procuración de casos particulares.

La magnitud de la infracción cometida por el señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete deviene entonces de la naturaleza de su cargo y, por ende, de su nivel de responsabilidad y compromiso con la comunidad que representa, a cuyos intereses debe servir, lo cual resulta antagónico al aprovechamiento de su cargo para procurar la contratación de un familiar en la institución en la cual ejerce autoridad.

ii) El beneficio obtenido por el infractor, como consecuencia del acto constitutivo de infracción:

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

Como servidor público el señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete debía estar comprometido con el interés social que persigue la gestión pública y no actuar con un interés particular en detrimento del interés general.

En ese sentido, obtuvo para sí un beneficio, a partir de las conductas antiéticas establecidas en este procedimiento, el cual consistió en que en lugar de contratar a un abogado para que

representara sus intereses, utilizó el recurso humano que había contratado la comuna para asuntos locales, impidiendo que éste desempeñara las funciones para las cuales recibía remuneración.

iii) El daño ocasionado a la Administración Pública.

La conducta del investigado ocasionó un daño al erario de la Administración Pública, en concreto, para la Alcaldía Municipal de Sensuntepeque, pues se erogó fondos de esa institución para sufragar remuneraciones al licenciado [redacted] por funciones que no realizó en su totalidad, porque parte del tiempo efectivo que debía invertir en ello lo utilizó para intervenir en litis particulares del investigado.

iv) La renta potencial del sancionado al momento de la transgresión.

Como se ha indicado, en el período investigado, el señor [redacted] percibió en concepto de salario la cantidad mensual de tres mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 3,000.00) y dos mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 2,000.00) en concepto de gastos de representación (fs. 86 y 87).

Todo ello en perjuicio del erario, de la eficiencia del gasto estatal y, sobre todo, del buen servicio público.

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias del hecho cometido, el beneficio obtenido por el infractor, el daño ocasionado a la Administración Pública y la renta potencial del investigado es pertinente imponer al señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete una multa de cinco salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, equivalente a mil quinientos veinte dólares con ochenta y cinco centavos de los Estados Unidos de América (US\$ 1,520.85) por haber transgredido el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG; cuantía que resulta proporcional a la transgresión ética cometida según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, III. 1 y 5 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 y 7.4 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 5 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental; 87, 95, 96 y 97 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Sanciónase* al señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, Ex Alcalde Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas, con una multa de cinco salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, equivalente a mil quinientos veinte dólares con ochenta y cinco centavos de los Estados Unidos de América (US\$ 1,520.85), por haber transgredido el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que los días diez de agosto, cinco de octubre, cinco de noviembre y cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, enero y febrero de dos mil veinte, el señor Jesús Édgar Bonilla Navarrete, utilizó los servicios profesionales del licenciado [redacted], para intervenir en asuntos legales de índole particular; según consta en la parte final del considerando IV de esta resolución.

b) Se hace saber a los intervinientes que, de conformidad a los artículos 39 de la Ley de Ética Gubernamental, 96 del Reglamento de dicha Ley, 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 siguiente al de la notificación respectiva.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN