

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas con quince minutos del día veintidós de septiembre de dos mil quince.

Por agregado el escrito presentado el siete de septiembre del año en curso por [REDACTED]

[REDACTED] apoderada general judicial con cláusula especial [REDACTED]

[REDACTED] por medio del cual presenta su alegato correspondiente (fs. 191 al 207).

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso

1. El presente procedimiento inició mediante aviso telefónico recibido el dieciocho de marzo de dos mil catorce, en el cual se indicó que desde marzo de dos mil trece, de lunes a viernes, un motorista de la municipalidad de La Unión transportaba a los tres hijos del Alcalde del lugar, el señor Ezequiel Milla, en el vehículo placas N6-427, propiedad del referido municipio, hasta la Academia Europea ubicada en San Miguel entre las seis horas con treinta minutos y las siete horas; y, por la tarde, aproximadamente a las catorce horas.

Adicionalmente, el informante señaló que al Alcalde utilizaba dicho vehículo para asistir a las reuniones de escuela de padres efectuadas en el mismo centro educativo (f. 1).

2. Por resolución de las catorce horas del día veinticuatro de junio de dos mil catorce se inició la investigación preliminar del caso por la posible transgresión del 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*", y a la prohibición ética de "*Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales*", regulados los artículos 5 letra a) y 6 letra f) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto el señor Ezequiel Milla Guerra, Alcalde Municipal de La Unión, habría utilizado el vehículo nacional placas N6-427 para transportar a sus hijos hacia un centro privado de estudios ubicado en la ciudad de San Miguel y asignado a un motorista para el mismo efecto, todo ello entre marzo de dos mil trece y marzo de dos mil catorce, por lo cual se requirió informe al referido funcionario (f. 5).

En vista que el Alcalde no rindió el informe, por resolución de las quince horas y cuarenta y cinco minutos del catorce de agosto de dos mil catorce se le requirió por segunda vez (f. 7).

Como resultado de la investigación, se determinó que el vehículo N6-427 es propiedad de dicha municipalidad, está asignado al despacho municipal y es utilizado por el Alcalde y diferentes unidades para el traslado de empleados y Concejales, y el mecanismo administrativo de control del mismo es responsabilidad de la señorita [REDACTED] Secretaria del despacho municipal (fs. 8 al 53).

3. Mediante resolución de las catorce horas del día diez de octubre de dos mil catorce, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Ezequiel Milla Guerra, Alcalde Municipal de La Unión, a quien se atribuyó la posible transgresión del deber ético

regulado en el art. 5 letra a) y de la prohibición ética establecida en el artículo 6 letra f), ambos de la LEG, se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa y se solicitó a la Procuradora General de la República que asignara un defensor público para que asistiera al señor Exequiel Milla Guerra en el presente procedimiento, a fin de garantizar su defensa técnica (f. 54).

4. Con el escrito presentado el día cuatro de noviembre de dos mil catorce el señor Milla Guerra manifestó, en síntesis, que únicamente tiene [REDACTED] hijos menores de edad, cuyo cuidado personal está a su cargo, que los padres de familia de La Unión se turnan para llevar una semana cada uno a sus hijos que estudian en [REDACTED] y que si utilizó un vehículo de la municipalidad para trasladarse al referido centro educativo fue en situaciones de emergencia (fs. 57 al 63).

5. En la resolución de las once horas cinco minutos del cinco de diciembre de dos mil catorce se abrió a pruebas el procedimiento; se comisionó a la licenciada Nancy Lissette Avilés de Cornejo para que se personara a las instalaciones de la Alcaldía Municipal de La Unión y entrevistara a personas que tuvieran conocimiento de los hechos, así como para que realizara cualquier otra diligencia útil para el esclarecimiento de los mismos; además, se requirió al Concejo Municipal de La Unión que remitiera certificación de la tarjeta de circulación del vehículo placas N6-427, acuerdo de asignación de dicho automotor al señor Ezequiel Milla Guerra y de los registros de uso correspondientes al período de marzo de dos mil trece a marzo de dos mil catorce, las partidas de nacimiento de [REDACTED] ambos de apellidos [REDACTED] y los contratos laborales del señor [REDACTED] o documentos que ampararan su relación laboral con el municipio para los años dos mil trece y dos mil catorce (f. 64).

El referido Concejo Municipal envió dicha documentación el veinte de enero de dos mil quince, a excepción de los registros de uso del vehículo correspondientes a los meses de marzo de dos mil trece a marzo de dos mil catorce (fs. 69 al 90).

Por su parte, la instructora designada por el Tribunal mediante informe fechado el seis de febrero de dos mil quince expuso las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; asimismo, incorporó prueba documental y propuso prueba testimonial (fs. 91 al 106).

6. Por resolución de las ocho horas del dieciséis de marzo de dos mil quince, se requirió por segunda vez al Concejo Municipal de La Unión que remitiera certificación de los registros de uso del vehículo placas N6-427 correspondientes al período de marzo de dos mil trece a marzo de dos mil catorce y se citó al señor [REDACTED] en calidad de testigo; se comisionó a la licenciada Nancy Lissette Avilés de Cornejo para que efectuara el interrogatorio de dicho testigo; y se solicitó nuevamente a la Procuradora General de la República que asignara un defensor público para que asistiera al señor Ezequiel Milla Guerra (f. 107).

7. En la resolución de las ocho horas con quince minutos del diecisiete de abril de dos mil quince se comisionó a la licenciada Ada Melvin Villalta de Chacón para que efectuara el

interrogatorio del señor [REDACTED] en la audiencia antes referida, para garantizar un mayor grado de imparcialidad (f. 115).

8. El veinte de abril del corriente año, el Concejo Municipal de La Unión remitió los registros del vehículo placas N6-427, correspondientes a los meses de marzo de dos mil trece a marzo de dos mil catorce (fs. 116 al 164).

9. El veintitrés de abril del año en curso, se recibió la declaración del señor [REDACTED] quien en síntesis expresó que desde el uno de mayo de dos mil doce se desempeña en la municipalidad de La Unión en el cargo de [REDACTED] que entre sus funciones se encuentran supervisar al personal, los bienes municipales y que se cumplan las órdenes del Concejo, pero que a él el Alcalde le indicó que se dedicaría a brindarle seguridad y realizaría también funciones de motorista.

Explicó que él conducía el vehículo placas P6-427 para transportar al Alcalde y otros empleados públicos.

En el caso del Alcalde, señaló que lo transportaba dentro del municipio y también a San Salvador, San Miguel y otros lugares del país; y que, por solicitud de aquél, en algunas ocasiones cuando iban o venían de San Salvador ingresaron a [REDACTED] para transportar a los hijos del señor Milla Guerra o para realizar pagos u otros trámites.

Mencionó que dicha circunstancia nunca la registró en las bitácoras de control del vehículo, pues no era el destino sino que únicamente iban de paso, y se detenían porque quedaba en el camino; además, aclara que no en todas las ocasiones en que se dirigieron hacia San Salvador dejaron a los hijos del Alcalde en el centro educativo antes dicho (fs. 168 al 173).

10. Por resolución de las catorce horas y diez minutos del diecisiete de agosto de dos mil quince, se corrió traslado al señor Ezequiel Milla Guerra para que presentara las alegaciones pertinentes (f. 189).

11. Mediante escrito presentado el siete de septiembre de este mismo año, la licenciada [REDACTED] presentó los respectivos alegatos (fs. 191 al 207).

II. Hechos probados

1) El señor Ezequiel Milla Guerra se desempeñó como Alcalde Municipal de La Unión, durante el período del uno de mayo de dos mil doce al treinta de abril de dos mil quince, según Decreto N.º 3 emitido por el Tribunal Supremo Electoral y publicado en el Diario Oficial N.º 73, Tomo 395, del veintitrés de abril de dos mil doce.

2) El vehículo placas N6-427 es propiedad de la municipalidad de La Unión y no se encuentra asignado a un servidor en particular, pues es de uso del Concejo Municipal y empleados (fs. 69 y 74).

3) El señor [REDACTED] labora como [REDACTED] desde el uno de mayo de dos mil doce (fs. 79 al 90).

4) El señor [REDACTED] se desempeña funcionalmente como motorista y [REDACTED] seguridad del señor Ezequiel Milla Guerra (fs. 168 al 173).

5) [REDACTED] ambos de apellidos [REDACTED] son hijos del señor Ezequiel Milla Guerra, están bajo su cuidado personal y estudian en el [REDACTED] ubicado en San Miguel (fs. 63, 76, 77, 98 al 101 y 178 al 187).

6) Entre marzo de dos mil trece y marzo de dos mil catorce el señor Ezequiel Milla Guerra solicitó al señor [REDACTED] que trasladara a sus hijos [REDACTED] desde La Unión hacia su centro de estudios ubicado en [REDACTED] mientras se dirigían en misiones oficiales hacia y desde San Salvador en el vehículo placas N6-427 (fs. 168 al 173).

7) Entre marzo de dos mil trece y marzo de dos mil catorce el señor Ezequiel Milla Guerra solicitó al señor [REDACTED] que lo transportara en el vehículo placas N6-427) al Colegio [REDACTED], ubicado en San Miguel, a efectuar pagos de colegiaturas (fs. 168 al 173).

8) Según el Manual Descriptor de Cargos y Categorías de la municipalidad de La Unión, al señor [REDACTED] no le corresponde transportar personas particulares hacia centros educativos (f. 207).

III. Fundamentos de Derecho

1. Desde la fase liminar del procedimiento la conducta atribuida al señor Ezequiel Milla Guerra se identificó como una posible transgresión 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”*, y a la prohibición ética de *“Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”*, regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letra f), ambos de la Ley de Ética Gubernamental.

2. 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 de la CIC).

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 de la CNUCC).

Se advierte entonces que el uso racional de los recursos públicos ocupa un lugar trascendental en los sistemas internacionales de lucha contra la corrupción.

Con el objeto de cumplir con esas aspiraciones de índole regional y universal, la Ley de Ética Gubernamental establece con precisión que los servidores públicos y quienes sin tener tal calidad administren bienes o manejen fondos públicos deben *utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados* (artículo 5 letra “a” de la LEG).

Asimismo, esa Ley enuncia un catálogo de principios rectores –entre ellos los de supremacía del interés público, lealtad, eficiencia y eficacia– que exhortan a todos aquellos que administran recursos del Estado a utilizarlos de forma *racional*, y destinarlos únicamente para fines institucionales; pues su desvío hacia objetivos particulares indudablemente se traduce en actos que transgreden la ética pública.

En ese orden de ideas, los recursos públicos –bienes y fondos– que maneja y custodia cualquier servidor público no le son propios en tanto que individuo, 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.

Entonces, desde la perspectiva ética es absolutamente reprochable que cualquier servidor público no emplee adecuadamente los recursos públicos; pues ello afecta el patrimonio estatal y, en última instancia, obstaculiza que el interés general –el bien común– sea satisfecho conforme a las exigencias constitucionales.

Por último, 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 naturalmente riñe con la utilización de los mismos con propósitos personales.

3. Por otra parte, una de las conductas proscritas a las personas sujetas a la LEG es exigir o solicitar a sus subalternos que empleen su jornada laboral, total o parcialmente, en el desarrollo de actividades que no sean las propias de su función pública (Art. 6 letra f) de la LEG).

En efecto, los servidores públicos están en la obligación de optimizar el tiempo asignado para el desempeño de sus responsabilidades, por las cuales reciben una remuneración proveniente de fondos públicos.

De manera que, independientemente de su nivel jerárquico, dichos servidores no deben realizar acciones disímiles a las propias de la función pública que les compete, ni solicitar a sus subalternos que lo hagan, ya sea en beneficio propio o de un tercero.

IV. Consideraciones aplicables al caso concreto

En el presente procedimiento, con la prueba producida se ha establecido que el señor Ezequiel Milla Guerra, Alcalde Municipal de La Unión, dispuso que entre marzo de dos mil trece y marzo de dos mil catorce se utilizara el vehículo placas N6-427 para trasladar desde dicho municipio a sus [REDACTED] hijos, [REDACTED] hacia la [REDACTED]

ubicada en [REDACTED] así como también para que lo trasladara a él hacia dicho centro educativo a realizar diversos trámites.

En efecto, el testigo [REDACTED] de la Policía Municipal destacado en esa localidad, reconoció haber utilizado el referido vehículo municipal para el fin antes indicado en más de una ocasión.

Si bien el señor García Ponce argumentó que para dirigirse al centro educativo no se desviaron de la ruta originalmente trazada para cumplir las misiones institucionales, se advierte que el Colegio [REDACTED] se localiza en el Kilómetro [REDACTED] [REDACTED] ubicación que físicamente sí supone un desvío de cualquiera de las rutas que de La Unión conducen hacia San Salvador. Es decir, que tanto de la Carretera Panamericana como de la Carretera del Litoral existe una distancia significativa hasta el colegio en mención.

Al respecto, está claro que transportar a personas ajenas a la municipalidad hacia un lugar de estudio, así como también realizar trámites y pagos particulares en el mismo centro educativo, no constituye una finalidad pública que competa al municipio de La Unión, sobre todo porque para llegar a él había que desviarse de la ruta trazada; por ende, ha existido un uso indebido del vehículo placas N6-427, el cual únicamente debía destinarse para cumplir los fines públicos propios de esa municipalidad.

Por otro lado, con el testimonio del señor García Ponce se ha comprobado que entre marzo de dos mil trece y marzo de dos mil catorce el investigado le solicitó que transportara a sus hijos hacia el Colegio [REDACTED] así como también que lo llevara a él a realizar pagos y trámites en el mismo centro educativo, pese a que ello no formaba parte de sus responsabilidades en la municipalidad (f. 207).

De hecho, aun cuando el Alcalde le hubiese asignado funciones de motorista, ello no suponía transportar personas ajenas al municipio.

En ese sentido, ha quedado plenamente evidenciado que el señor Ezequiel Milla Guerra no sólo utilizó para beneficio personal el vehículo placas N6-427, sino que además requirió para tal efecto la colaboración de un subalterno.

Si bien el señor Milla Guerra en su defensa presentó declaraciones juradas de padres de familia que indicaron que él no utiliza ningún vehículo público para trasladar a sus hijos a su centro educativo, dichas declaraciones son contradictorias con las prueba testimonial vertida e inmediata en este procedimiento, y la cual ha sido valorada según las reglas de la sana crítica.

Por tanto, los hechos comprobados son reprochables desde la perspectiva de la ética pública.

Significa entonces que al haber obtenido un beneficio particular valiéndose de recursos del Estado y de la colaboración de su subalterno, el servidor público transgredió el 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”*, y a la prohibición

ética de “Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”, regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letra f), ambos de la LEG.

Como ente rector y promotor de la ética pública, este Tribunal condena todas las acciones u omisiones realizadas por las personas sujetas a la aplicación de la LEG en perjuicio del erario estatal y en *ultima ratio* de la colectividad, de manera que deberá imponerse la sanción legal correspondiente por la conducta del señor Ezequiel Milla Guerra, Alcalde Municipal de La Unión.

V. Sanción aplicable

El incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas regulados en la LEG conlleva la imposición de una multa por cada infracción comprobada, cuyo monto oscilará entre uno y cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.

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 la misma, 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.

Ahora bien, según el Decreto Ejecutivo N.º 56, de fecha seis de mayo de dos mil once, y publicado en el Diario Oficial N.º 85, Tomo 391, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que se dio la conducta del señor Ezequiel Milla Guerra, equivalía a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10).

A la vez, 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.

En el caso particular, es dable valorar la gravedad y circunstancias de los hechos cometidos por el infractor, pues son reprochables y generaron un beneficio personal para su familia.

Adicionalmente, dichos hechos fueron realizados por el Alcalde Municipal de La Unión, quien por su posición de superioridad solicitó a un subalterno que realizara acciones ajenas a sus funciones institucionales.

Cuanto más elevado es el cargo que ocupa un servidor público en la Administración Pública, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de los deberes y prohibiciones encomendadas por la Ley. En efecto, el desempeño de funciones públicas implica el cumplimiento debido y diligente de obligaciones singulares y de responsabilidades específicas frente a la administración y terceros.

En razón de lo anterior, es pertinente imponer al infractor la sanción de un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento de la comisión de los hechos, por la

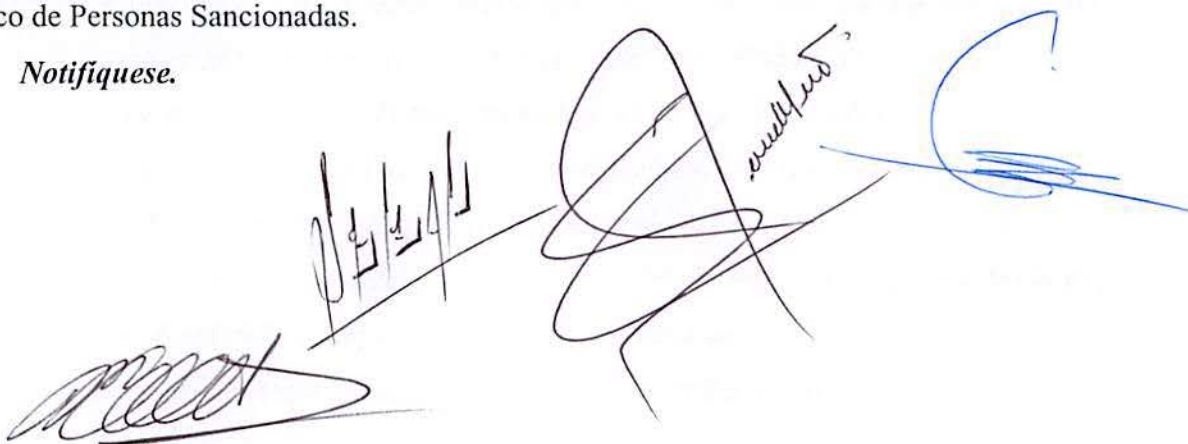
infracción al deber ético de “Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”, regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG; y dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, por la transgresión la prohibición ética de “Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”, regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 1, 2, 5 letra a), 6 letra f), 20 letra a), 37, 42, 43, 44, 46 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

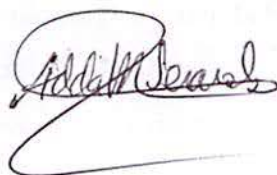
a) Sanciónase al señor Ezequiel Milla Guerra, Alcalde Municipal de La Unión, con una multa de doscientos veinticuatro dólares con diez centavos (US\$224.10) por la inobservancia del deber ético de “Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”, regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG; y, a la vez, con una multa de cuatrocientos cuarenta y ocho dólares con veinte centavos (US\$448.20) por haber infringido la prohibición ética de “Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”, regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG, lo que suma un monto total de seiscientos setenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con treinta centavos (US\$672.30).

b) Incorpórense los datos correspondientes del señor Ezequiel Milla Guerra en el Registro Público de Personas Sancionadas.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.



Ct