

3-O-15

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas y veinticinco minutos del veintiséis de enero de dos mil dieciséis.

Por agregado el escrito presentado el doce de enero del corriente año por los abogados Eduardo Cardoza Rodríguez y Adolfo Enrique Ramírez López, apoderados generales judiciales del señor Guillermo González Huevo, con la documentación que adjuntan, con el cual responden el traslado que le fue conferido a su mandante (fs. 69 al 75).

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso.

1. Por resolución de las once horas con veinticinco minutos del veintisiete de febrero de dos mil quince, se ordenó de oficio la investigación preliminar del caso por la posible infracción a la prohibición ética de *“Utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo partidario”*, regulada en el artículo 6 letra k) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG), por la erogación de mil seiscientos cincuenta dólares (US\$1,650.00) para promover, mediante una publicación en el periódico El Mundo, el partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA); para lo cual se requirió al referido Alcalde Municipal que informara quién autorizó el diseño de los anuncios publicados el diez de febrero de dos mil quince en el Diario El Mundo y el suplemento “*Lourdes*” Fiestas Patronales, cuándo fue autorizado, cuál fue el precio de dicha publicidad, quién la solicitó y con qué fondos se cancelaron, especificando la partida presupuestaria correspondiente (f. 1).

3. El quince de abril de dos mil quince el señor Guillermo González Huevo, Alcalde Municipal de Colón, refirió a este Tribunal que la publicación contenida en el suplemento “*Lourdes*” de Diario El Mundo el diez de febrero de dos mil quince, fue autorizada por él por asignación del Concejo Municipal, que el precio de la misma fue de mil seiscientos cincuenta dólares (US\$1,650.00), lo cual incluía un anuncio de una página en la plana central de dicho suplemento, elaboración y diseño de arte y color para la publicación, ejemplares gratis y el montaje de un evento artístico con la participación de grupos musicales para la realización de la coronación de la reina de las fiestas. Añadió que dicho anuncio fue solicitado por el Comité de Festejos Patronales y cancelado con la cuenta de fondos municipales, partida presupuestaria “*Impresiones, publicaciones y reproducciones*” (fs. 4 al 9).

4. En la resolución de las doce horas del veintidós de junio de dos mil quince se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Guillermo González Huevo, Alcalde Municipal de Colón, a quien se atribuyó la posible transgresión a la prohibición ética de *“Utilizar los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario”*, regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG, por cuanto habría utilizado recursos de la municipalidad para sufragar gastos de anuncios

publicados el diez de febrero de dos mil quince en Diario El Mundo, promoviendo al partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

Adicionalmente, se concedió al referido señor el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (f. 10).

5. Por resolución de las doce horas veinticinco minutos del once de septiembre de dos mil quince, se abrió a pruebas el procedimiento y se requirió prueba documental al Concejo Municipal de Colón y al Director Ejecutivo de Editora El Mundo, S.A (f. 13).

6. Con el escrito recibido el veinte de octubre de dos mil quince, el señor [REDACTED], apoderado general administrativo de la sociedad [REDACTED] remitió la documentación solicitada (fs. 17 al 47).

7. Por medio de escritos presentados el veintiuno de octubre y seis de noviembre, ambas fechas de dos mil quince, las abogadas Sara Elizabeth Martínez Martínez y Elsa Carolina Galdámez López, apoderadas generales judiciales del señor Guillermo Guevara Huevo, remitieron la documentación solicitada al Concejo Municipal de Colón (fs. 48 al 59).

8. Por medio de escrito presentado el diez de noviembre de dos mil quince, los abogados Eduardo Cardoza Rodríguez y Adolfo Enrique Ramírez López, apoderados generales judiciales del señor Guillermo Guevara Huevo, solicitaron intervención en el procedimiento (fs. 62 al 65).

9. Por resolución de las catorce horas y cuarenta y cinco minutos del siete de diciembre de dos mil quince, se corrió traslado al señor Guillermo Guevara Huevo para que presentara las alegaciones que estimare pertinentes, quien ejerció tal derecho mediante sus apoderados generales judiciales, señores Eduardo Cardoza Rodríguez y Adolfo Enrique Ramírez López (fs. 66, 69 al 75).

II. Hechos Probados

Con la prueba que consta en el expediente se ha acreditado con total certeza que:

1) En febrero de dos mil quince el señor Guillermo González Huevo se desempeñaba como Alcalde Municipal de Colón, departamento de La Libertad, tal como consta en el Decreto N.º 3 emitido por el Tribunal Supremo Electoral el veintitrés de abril de dos mil doce, publicado en el D.O. N.º 73, Tomo N.º 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 del uno de mayo de dos mil doce al treinta de abril de dos mil quince.

2) El diez de febrero de dos mil quince, Diario El Mundo publicó un suplemento especial denominado "Lourdes", en ocasión de las fiestas patronales del cantón de ese mismo nombre, del municipio de Colón (fs. 41 al 47).

3) En la página siete del referido suplemento apareció la imagen del señor González Huevo, acompañado de la frase "Alcalde de Colón 2015-2018", con una bandera, un chaleco y un emblema de colores azul, blanco y rojo, éstos últimos con las siglas "ARENA" (fs. 2, 27 y 45).

2 

4) Las siglas “ARENA” corresponden al Partido Alianza Republicana Nacionalista, cuyo emblema se conforma por los colores azul, blanco y rojo plasmados en franjas horizontales de arriba hacia abajo, en un lienzo rectangular; y al centro el signo de la adición en color blanco, con bordes negros dentro del cual se lee la sigla: ARENA, según el artículo 6 de los estatutos del referido partido, cuya modificación fue publicada en el D.O. N.º 63, Tomo N.º 399, del nueve de abril de dos mil trece.

5) En la página siete del suplemento “Lourdes” publicado por Diario El Mundo el diez de febrero de dos mil quince figuró la imagen del señor González Huevo con los emblemas y colores alusivos al partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y vistiendo un chaleco estampado con esa misma bandera (fs. 2, 27 y 45).

6) La publicación de la página siete del suplemento “Lourdes” publicado en Diario El Mundo el diez de febrero de dos mil quince se sufragó con recursos del municipio de Colón (f. 7).

7) El señor González Huevo autorizó la publicación del suplemento especial de las fiestas patronales de Lourdes, y la correspondiente emisión del cheque a nombre de Editora El Mundo, S.A., por la cantidad de mil seiscientos cincuenta dólares (US\$1,650.00) (fs. 4, 7 y 55).

8) El señor Guillermo González Huevo utilizó recursos del municipio de Colón para realizar política partidista con su imagen y la del partido ARENA (fs. 2, 27 y 45).

III. Fundamentos de Derecho

1. Desde la fase liminar del procedimiento la conducta atribuida al señor Guillermo Guevara Huevo, conocido por Guillermo González Huevo se identificó como una posible transgresión a la prohibición ética de *“Utilizar los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario”*, regulado en el artículo 6 letra k) de la LEG.

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 prohíbe con precisión que los servidores públicos y quienes sin tener tal calidad administren bienes o manejen fondos públicos, *utilicen bienes, muebles o inmuebles, propiedad de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario*” (art. 6 letra “k” de la LEG).

Desde luego, tal como lo establece el artículo 560 del Código Civil los bienes son todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación, por lo cual los recursos existentes en el erario estatal tampoco pueden destinarse para objetivos de propaganda política partidista.

Asimismo, la LEG 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 políticos partidarios 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 partidarios, 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.

Una de las herramientas para hacer proselitismo es la propaganda electoral, la cual a tenor del artículo 2 del Reglamento para la Propaganda Electoral emitido por el Tribunal Supremo Electoral define la propaganda electoral como el conjunto de actividades que tienen por objeto inducir a los electores a tomar opción con su voto por una determinada propuesta política.

Por su parte, el artículo 218 de la Constitución establece que *“Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán prevalerse de sus cargos para hacer política partidista. El que lo haga será sancionado de conformidad con la ley”*.

Al respecto, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que los servidores públicos no están al servicio de una fracción política determinada e indica que el artículo 218 de la Constitución está relacionado con el principio de objetividad, pues debe desvincularse a los funcionarios, empleados públicos e incluso el servicio público de una fracción o, incluso, tendencia política determinada, lo cual corresponde también al principio de neutralidad político partidaria del servicio civil, es decir, *“la obligación de sujeción de la Administración pública a los órganos de gobierno, con independencia de la*

4 

opción político-partidaria que lo integre, siempre dentro del marco de los intereses generales” (Sentencia de 28-II-2014, Inc. 8-2014).

Es decir, que la disposición constitucional no prohíbe convicciones o ideologías políticas, en general, pero supone que los servidores públicos no deben sobreponerla en ningún momento al interés público.

Al hacer un análisis integrado de las normas, se colige que la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG, proscribire que los servidores públicos se usen los bienes y recursos institucionales con la finalidad de beneficiar o generar una ventaja a favor de una fracción o ideología política en menoscabo del interés general.

IV. Consideraciones aplicables al caso concreto

Con la prueba recabada en el transcurso del procedimiento se ha acreditado con certeza que el día martes diez de febrero de dos mil quince Diario El Mundo publicó un suplemento denominado “Lourdes” en el cual, entre otra información, apareció la imagen del señor Guillermo González Huevo, Alcalde Municipal de Colón, rodeado de la bandera y símbolos propios del Partido Alianza Republicana Nacionalista, consistentes en una combinación de los colores azul, blanco y rojo acompañados de la palabra “ARENA” al interior de una cruz (fs. 2, 27 y 45).

Dicha publicación fue autorizada por el señor González Huevo, según lo admitió en el informe rendido por su persona el quince de abril de dos mil quince, cuyo costo fue sufragado con recursos de la municipalidad de Colón (f. 4).

De hecho, consta en el acuerdo número cuatro consignado en el acta número nueve del cuatro de marzo de dos mil quince que según informe de la Jefa de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional del municipio de Colón fue el Alcalde quien autorizó la publicación del suplemento por la cantidad de mil seiscientos cincuenta dólares - US\$1,650.00- (f. 55).

Si bien dicha erogación fue posteriormente aprobada por el Concejo Municipal, en el suplemento sólo apareció publicada la imagen del señor González Huevo acompañada de símbolos y frases alusivas al partido político ARENA. Esto demuestra que parte de los mil seiscientos cincuenta dólares que el municipio pagó por la publicación fueron destinados a financiar un anuncio de connotación político partidista.

Consta en el expediente que mediante acuerdo número siete, acta número cuatro, de fecha veintinueve de enero de dos mil quince, el Concejo Municipal de Colón aprobó los gastos que se generarían en el desarrollo de los diferentes eventos con motivo de las Fiestas Patronales de Cantón Lourdes, las cuales se celebraron del uno al once de febrero de ese mismo año.

Ahora bien, a tenor de lo dispuesto en el artículo 48 número 5 del Código Municipal corresponde al Alcalde ejercer las funciones del gobierno y administración municipales expidiendo al efecto, los acuerdos, órdenes e instrucciones necesarias y dictando las medidas

que fueren convenientes a la buena marcha del municipio y a las políticas emanadas del Concejo.

En ese sentido, el Alcalde González Huevo estaba obligado a velar por la utilización eficiente de los recursos municipales que, por disposición del Concejo, fueron destinados – entre otros asuntos– para la publicación del suplemento.

Ciertamente, en observancia del mandato consignado en el artículo 91 del Código Municipal el Concejo autorizó la erogación de los fondos, pero fue el Alcalde –titular del gobierno y de la administración municipales– quien aprobó la publicación de un suplemento que contenía una imagen de página completa en la que aparecía su fotografía con símbolos y mensajes de carácter político partidista.

Aun cuando, como alega en su defensa el investigado por medio de sus representantes, fue un empleado del municipio quien autorizó el “diseño del arte de la publicación”, el Alcalde no puede sustraerse de su responsabilidad en la utilización de fondos públicos para pagar una publicación donde aparecía su propia imagen en un contexto de proselitismo político.

Sobre el particular, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostiene que “El ejercicio de la función pública necesariamente conlleva una responsabilidad, lo que equivale a decir que ningún funcionario puede dejar de responder por sus actos, omisiones, ineficiencias o hechos, pues la función pública es una herramienta para alcanzar el bien común; por ello, cuando ya no se atiende a ese bien común, surge la responsabilidad exigible al funcionario” (*sentencia del 20/I/2009, inconstitucionalidad 65-2007*).

Adicionalmente, ha expresado que la estructura orgánica del Estado no responde a intereses particulares, sino que debe considerarse portadora de un interés público, por lo que el elemento garantizador de la situación del servidor público es en puridad, garantía de la realización del interés público” (*sentencia del 9/II/2001, amparo 820-99*).

Como ya lo concibe la jurisprudencia antes relacionada, los funcionarios y/o empleados públicos responden de sus actos en razón de la función pública que les ha sido encomendada.

En efecto, la responsabilidad de los servidores públicos es proporcional a la jerarquía del cargo que ejercen, de forma tal que entre más alto es el rango mayor es su deber de cumplimiento de las funciones encomendadas por el ordenamiento jurídico. Esto se potencia en el caso de los funcionarios de elección popular, como el señor González Huevo, en cuya conducta debe prevalecer un compromiso con la sociedad electora y una verdadera fidelidad a la República que se reflejen en una conducta íntegra, máxime cuando se trata de la administración de los recursos públicos.

Desde luego, estos funcionarios están obligados a salvaguardar el quehacer propio de la Administración Pública de la intromisión indebida de la política partidista.

Sumado a lo anterior, en virtud del principio de jerarquía que rige la organización de las instituciones del Estado, el empleado municipal que según el Alcalde fue quien autorizó

el diseño de la publicación es un subordinado de éste y, por tanto, está sujeto a sus directrices. De esta forma, como titular del gobierno y de la administración municipales el investigado tenía la obligación de verificar que el contenido de la publicación que fue autorizada por él no transgrediere el ordenamiento jurídico, sobre todo porque se costó con recursos públicos.

Ahora bien, en lo que respecta a la afirmación efectuada por los apoderados del señor Huezo de que la prohibición ética regulada en el art. 6 letra k) de la LEG sólo puede infringirse de manera dolosa, es dable indicar que en el Derecho Administrativo Sancionador el principio de culpabilidad excluye las diversas formas de responsabilidad objetiva –esto es, aquella que se configura cuando al sancionar la Administración se limita a constatar el mero incumplimiento de la norma jurídica–, y rescata la operatividad de dolo y la culpa como formas de responsabilidad, aún y cuando no se establezcan expresamente en el ordenamiento jurídico-administrativo.

Es decir, que, como lo ha expresado la Sala de lo Constitucional debe existir un ligamen del autor con su hecho y las consecuencias de éste; ligamen que doctrinariamente recibe el nombre de "imputación objetiva", que se refiere a algo más que a la simple relación causal y que tiene su sede en el injusto típico; y, un nexo de culpabilidad al que se denomina "imputación subjetiva del injusto típico objetivo a la voluntad del autor", lo que permite sostener que no puede haber sanción sin la existencia de tales imputaciones (*sentencia del 4/IX/2013, amparo 39-2008*).

Adicionalmente, la doctrina en el ámbito de la responsabilidad ha aceptado que la voluntad de un sujeto puede establecerse por una acción o por una omisión.

En el caso particular, el señor Guillermo González Huezo aprobó el uso de recursos municipales para una publicación político partidista en el suplemento "Lourdes", de cuyo contenido, por tanto, resulta responsable, más aún cuando su imagen figuró en la misma, siendo ésta la forma en que se establece el vínculo de culpabilidad que apareja responsabilidad legal al constituir infracción a la normativa ética.

Vale la pena decir que la aprobación del suplemento conllevaba, ergo, la verificación de su contenido; en consecuencia, la falta de ésta implicó una actuación culposa de parte del presunto infractor.

El art. 48 número 4 del Código Municipal establece como atribución del Alcalde cumplir los acuerdos emitidos por el Concejo. Como ya se indicó, el Concejo Municipal de Colón aprobó *a priori* los gastos que derivarían del desarrollo de las Fiestas Patronales del Cantón Lourdes, pero en observancia de ese mandato, fue el señor González Huezo quien autorizó la publicación del suplemento en que figuró su fotografía con texto alusivo al partido ARENA.

En todo caso, la falta de constatación del diseño y contenido del anuncio publicado no exime de responsabilidad al investigado, sino que revela su negligencia en el manejo de recursos públicos que se utilizaron para fines político partidistas.

Por último, en relación con la ausencia de lesividad y falta de necesidad de la sanción que aducen los abogados del señor González Huevo por el reintegro al erario municipal de los mil seiscientos cincuenta dólares que costó la publicación, debe indicarse que las infracciones administrativas enunciadas en la LEG tienen por objeto salvaguardar el desempeño ético en la función pública, inclusive la utilización de bienes y recursos públicos única y exclusivamente para la satisfacción de fines institucionales.

En virtud de lo anterior, la infracción a la prohibición ética regulada en el art. 6 letra k) de la LEG se configura cuando se utilizan recursos públicos para efectuar actos de proselitismo partidario, independientemente que a posteriori el servidor público los reintegre a las arcas del Estado.

Ciertamente, la potestad sancionadora que el legislador ha atribuido a este Tribunal, lejos de procurar el orden en el interior de las instituciones públicas, tiene como fundamento la protección del gobernado frente a cualquier acción u omisión que lesione su derecho a una buena Administración Pública, reconocido implícitamente en el art. 1 de la Constitución al calificar a la persona como el origen y el fin de la actividad estatal.

De hecho, todos los parámetros conductuales enunciados en la Ley de Ética Gubernamental son reflejo de la concepción constitucional acerca del Estado, cuya existencia y organización, –y por ende de los elementos que lo integran–, se orienta al servicio de la colectividad mediante la satisfacción de la justicia, la seguridad jurídica y el bien común.

Por tanto, se ha comprobado con total certeza que el señor Guillermo Guevara Huevo, conocido por Guillermo González Huevo, en su calidad de Alcalde Municipal de Colón, departamento de La Libertad, al haber autorizado la erogación de recursos de dicho municipio para efectuar una publicación en la cual se promovió su imagen y la del partido político ARENA, transgredió la prohibición ética de “*Utilizar los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario*”, regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG.

V. Sanción aplicable

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

Ahora bien, 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 vigentes al momento en que el señor Guillermo González Huevo, cometió la infracción señalada equivalía a doscientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$251.70).

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 ese sentido, la infracción a la ética comprobada en este procedimiento por parte del señor Guillermo González Huezo supuso la utilización de recursos estatales para promover al partido político ARENA, en detrimento del interés general que la Administración Municipal debe satisfacer

No obstante lo anterior, se repara que el infractor reintegró los recursos que fueron utilizados con fines político partidistas, lo cual atenuó al daño causado a la Administración Pública, de manera que es pertinente imponerle una multa correspondiente a un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente desde el uno de enero de dos mil quince, lo cual asciende a la cantidad de doscientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$251.70).

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, III y VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1, 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 1, 20 letra a), 6 letra k), 30, 37 de la Ley de Ética Gubernamental y 99 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

a) **Sanciónase** al señor Guillermo Guevara Huezo, conocido por Guillermo González Huezo, Alcalde Municipal de Colón, con una multa por el monto de doscientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$251.70), por haber infringido la prohibición ética de “Utilizar los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario”, regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG.

b) **Incorpórense** los datos del señor González Huezo en el Registro Público de Personas Sancionadas.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

