

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas veinticinco minutos del día veintiuno de julio de dos mil dieciséis.

El presente procedimiento inició mediante aviso recibido el veintisiete de octubre de dos mil catorce.

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso

1. El informante señaló que aproximadamente un año antes de la fecha del aviso, el señor Ángel Rubén Benítez Andrade, Alcalde Municipal de El Divisadero, departamento de Morazán, utilizó los vehículos placas N-14833 y N-5299 propiedad de dicha municipalidad para transportar personal, ganado y materiales de construcción hacia dos haciendas de su propiedad, una ubicada en [REDACTED] y otra [REDACTED], ambas en el referido municipio.

Afirmó que dicho servidor público también solicita a empleados de la referida Alcaldía que durante su jornada laboral realicen trabajos particulares en dichas haciendas.

Finalmente, señaló que se han realizado licitaciones para construir calles dentro de las propiedades de dicho servidor público, quien solicitó a las empresas oferentes le entreguen en efectivo un veinte por ciento del valor de la obra a cambio de la adjudicación (f. 1).

2. Por resolución de las diez horas veinticinco minutos del nueve de abril de dos mil quince se ordenó 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 de las prohibiciones éticas de *“Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites o procedimientos administrativos que le corresponden según sus funciones”* y *“Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”*, regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letras a) y f) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG), respectivamente, por parte del señor Ángel Rubén Benítez Andrade, Alcalde Municipal de El Divisadero, a quien se requirió el informe respectivo (f. 2).

3. Con el informe presentado el veintiocho de abril de dos mil quince el señor Ángel Rubén Benítez Andrade, Alcalde Municipal de El Divisadero, por medio de su apoderado general judicial, abogado Borys Abel González Funes, manifestó que los vehículos placas N-14833 y N-5299 son propiedad de dicha municipalidad, que el primero se encuentra asignado al motorista [REDACTED] y es utilizado para recolección de basura y mantenimiento de calles y zonas verdes, en horario de siete de la mañana a cinco de la tarde, resguardándose en horas de la tarde en las instalaciones de la municipalidad.

Indicó además que el segundo vehículo está asignado a su persona, y se utiliza al final de la jornada laboral para transportarse a su vivienda, lugar donde permanece en horas nocturnas, mientras que en horas hábiles generalmente es conducido por [REDACTED] para realizar diversas actividades.

Finalmente, refirió que no se ha autorizado al personal de dicha municipalidad para que realice labores en las haciendas que refiere el informante; así como no se adjudicaron contratos de obras públicas a realizarse en dichos lugares para los años dos mil trece y dos mil catorce (fs. 4 al 6).

4. Mediante resolución de las catorce horas del dos de junio de dos mil quince se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Ángel Rubén Benítez Andrade, Alcalde Municipal de El Divisadero, a quien se atribuyó la posible transgresión al deber ético y a la prohibición ética regulados en los arts. 5 letra a) y 6 letras a) y f) de la LEG, y se concedió al servidor público mencionado el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (fs. 57 y 58).

5. Con el escrito presentado el dos de julio de dos mil quince, el señor Benítez Andrade, por medio de su apoderado general judicial, abogado Borys Abel González Funes, negó los hechos que se le atribuyen, presentó prueba documental y ofreció prueba testimonial (fs. 9 al 14).

6. En la resolución de las dieciséis horas del doce de agosto de dos mil quince, se abrió a pruebas el procedimiento, se previno al señor Ángel Rubén Benítez Andrade que especificara las circunstancias que pretendía probar con los testigos ofrecidos, se ordenó requerir documentación al Concejo Municipal de El Divisadero, al Director Ejecutivo del Centro Nacional de Registros y al Presidente de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y se comisionó al licenciado Eduardo Alfonso Alvarenga Mártir como instructor para que realizara la investigación de los hechos y la recepción de la prueba en el presente caso (fs. 15 y 16).

7. Con la nota recibida el día dieciséis de septiembre de dos mil quince, los miembros del Concejo Municipal de El Divisadero, departamento de Morazán, remitieron la prueba documental requerida por este Tribunal en el marco del período probatorio (fs. 22 al 39).

8. El instructor designado por el Tribunal mediante informe fechado el veintiocho de septiembre de dos mil quince, expuso las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; asimismo, incorporó prueba documental (fs. 40 al 121).

9. Con el oficio recibido el quince de octubre de dos mil quince, el Presidente de ANDA remitió la prueba documental requerida por este Tribunal en el marco del período probatorio (fs. 122 al 160).

10. Mediante resolución de las ocho horas cuarenta minutos del veintiséis de enero de dos mil dieciséis, se ordenó requerir por segunda vez informe al Director Ejecutivo del Centro Nacional de Registros (f. 161).

11. Con el oficio recibido el dieciséis de febrero de dos mil dieciséis, la Directora de Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas remitió el informe solicitado en el marco del período probatorio (fs. 163 al 164).

12. Mediante resolución de las catorce horas veinticinco minutos del dieciséis de junio de dos mil dieciséis se declaró inadmisibile la prueba testimonial ofrecida por el señor Ángel Rubén Benítez Andrade, a quien se le confirió el término de tres días para que presentara las alegaciones pertinentes, derecho que no ejerció (f. 166).

II. Hechos probados

1) Durante los años dos mil trece a dos mil catorce el señor Ángel Rubén Benítez Andrade se desempeñaba como Alcalde Municipal de El Divisadero, departamento de Morazán (fs. 32 y 33).

2) Los vehículos placas N-14833, tipo pick up, doble cabina, marca Toyota Hilux, color rojo, y N-5299, tipo pick up, doble cabina, marca Toyota Hilux, color café, son propiedad de la Alcaldía Municipal de El Divisadero (fs. 34 y 35).

3) En el período de dos mil trece a dos mil catorce las personas encargadas de conducir los referidos vehículos fueron los señores Ángel Rubén Benítez Andrade y [REDACTED] [REDACTED] (fs. 36).

4) No se ha comprobado que en los años dos mil trece y dos mil catorce el señor Ángel Rubén Benítez Andrade, haya utilizado los vehículos placas N-14833 y N-5299, para transportar personal, ganado y materiales hacia dos viviendas de su propiedad (fs. 40 al 47, 96 al 116).

5) Las haciendas ubicadas en [REDACTED] [REDACTED], registradas mediante las matriculas [REDACTED], respectivamente, en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, son propiedad del señor Ángel Rubén Benítez Andrade (fs. 163 y 164).

6) No se ha comprobado que en los años dos mil trece y dos mil catorce el señor Benítez Andrade haya ordenado a subalternos en la Alcaldía Municipal de El Divisadero, realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, en las haciendas de su propiedad (fs. 40 al 47).

7) A partir del año dos mil trece, la municipalidad de El Divisadero, Morazán, realizó una serie de procesos de licitación y libre gestión con la finalidad de realizar proyectos y obras municipales (fs. 26 al 29).

8) No se ha comprobado que dichos proyectos se hayan realizado en las haciendas propiedad del señor Benítez Andrade, ni tampoco y que haya requerido a las empresas oferentes de dichos procesos de licitación o libre gestión, cantidades de dinero a cambio de adjudicarles las mismas (fs. 40 al 47).

III. Fundamentos de Derecho

1. Desde la fase liminar del procedimiento la conducta atribuida al señor Ángel Rubén Benítez Andrade 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 de las prohibiciones éticas de “Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites o procedimientos administrativos que le corresponden según sus funciones” y “Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”, regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letras a) y f) de la Ley de la LEG, respectivamente.

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. Adicionalmente, la referida Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción destacan la importancia de que cada Estado Parte adopte las medidas legislativas, y de otra índole, cuando un funcionario público intencionalmente solicite o acepte, en forma directa o indirecta, un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que este actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

Bajo esa lógica, el régimen de dádivas regulado en el artículo 6 letra a) de la LEG, sanciona la venalidad del servidor público. Las acciones principales proscritas por el legislador son dos: por una parte, la mera petición de una dádiva a cambio de hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones; y, por otra, la recepción de la dádiva.

La referida norma incluye la petición o aceptación de cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que el servidor público percibe por el desempeño de sus labores, lo cual abarca no solamente objetos materiales sino cualquier cosa que pueda representar un interés indirecto para el servidor público.

Conviene señalar que en algunos supuestos puede participar una tercera persona como intermediario entre el servidor público y el particular al que se solicita la dádiva o de quien la recibe.

En todo caso, al solicitar o aceptar una dádiva, el servidor no sólo lesiona principios éticos elementales para el ejercicio de la función pública sino que además menoscaba la dignidad de los gobernados al colocar un precio a una actividad estatal eminentemente gratuita. De allí la necesidad de sancionar este tipo de conductas.

4. Por otro lado, la norma ética regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG establece dos aspectos: una exigencia o solicitud por parte del superior jerárquico a sus subalternos; y el desarrollo por éstos de actividades ajenas a los fines de la institución, necesariamente efectuadas en la jornada ordinaria de labores.

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

De manera que, independientemente de su nivel jerárquico, dichos servidores no deben realizar diligencias 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

Con la prueba recabada en el presente procedimiento ha quedado demostrado que los vehículos placas N-14833 y N-5299, son propiedad de la Alcaldía Municipal de El Divisadero, departamento de Morazán (fs. 32 y 33).

No obstante lo anterior, pese a las diligencias de investigación desarrolladas por el Tribunal, no se ha logrado establecer que el señor Ángel Rubén Benítez Andrade, valiéndose de su cargo, haya utilizado dichos vehículos para transportar personal, ganado y materiales hacia las haciendas de su propiedad, ubicadas en [REDACTED]

[REDACTED] (fs. 40 al 47, 96 al 116, 163 y 164)

En efecto, con la verificación de los controles de uso y provisión de combustible, durante el período de dos mil trece a octubre de dos mil catorce, se corroboraron las misiones oficiales realizadas por el personal de la comuna sin advertir de ellos el uso de tales vehículos para fines particulares como lo indicó el informante anónimo.

Tampoco se ha establecido que el servidor público investigado haya exigido o solicitado a sus subalternos que realizaran actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo en dichas haciendas (fs. 40 al 47).

De hecho, según el informe del instructor comisionado por este Tribunal en el presente caso, el investigado no ordenó a sus subalternos, entre ellos los señores [REDACTED] que realizaran actividades particulares durante la jornada de trabajo en dos haciendas de su propiedad (f. 153).

En otro aspecto, a pesar que la municipalidad de El Divisadero, realizó una serie de procesos de licitación y libre gestión con la finalidad de realizar proyectos y obras municipales, no se ha comprobado que las mismas se hayan realizado en el interior de las referidas haciendas propiedad del servidor público investigado, mucho menos que haya requerido a las empresas oferentes, cantidades de dinero a cambio de adjudicarles las mismas (fs. 26 al 29 y fs. 40 al 47).

Ciertamente, en el período de dos mil trece a octubre de dos mil catorce, la municipalidad no realizó ningún proyecto de construcción de calles en [REDACTED], lugares donde se encuentran ubicadas las haciendas propiedad del investigado y que según el informante se construyeron dentro de las mismas adicional al pago del veinte por ciento del valor de las obras a cambio de su adjudicación (fs. 40 al 47 y 52 al 55).

En ese contexto, este Tribunal no puede suponer o inferir hechos que fueron indicados en el aviso pero no pudieron comprobarse, pues ellos deben quedar acreditados de forma cierta e indubitable.

Esto incide inevitablemente en la decisión final del presente caso, pues la duda ha de resultar siempre favorable a la parte investigada, en aplicación del principio *indubio pro reo*; el



cual exige que para poder emitir una resolución de responsabilidad, la autoridad decisoria obtenga un grado de certeza de la culpabilidad mediante la prueba pertinente.

Por lo anterior, de acuerdo con los hechos delimitados y la prueba aportada, no es posible en esta oportunidad desvirtuar la presunción de inocencia de la que goza el señor Ángel Rubén Benítez Andrade, Alcalde Municipal de El Divisadero, departamento de Morazán, dado que no se ha establecido que en el periodo investigado haya transgredido las normas éticas antes apuntadas.

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, 5 letra a), y 6 letras a) y f), 20 letra a), 37 de la Ley de Ética Gubernamental y 99 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE**:

Absuélvase al señor Ángel Rubén Benítez Andrade, Alcalde Municipal de El Divisadero, departamento de Morazán, a quien se atribuyó la 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 las prohibiciones éticas de "Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites o procedimientos administrativos que le corresponden según sus funciones" y "Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales", regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letras a) y f) de la LEG, respectivamente.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

Co4 ✓