

9-O-14

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

El presente procedimiento inició de oficio contra el señor Joaquín Alfredo Peñate Ardón, exalcalde municipal de Santa Ana, departamento del mismo nombre.

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso.

1. Por resolución de las ocho horas treinta y cinco minutos del veintiocho de octubre de dos mil catorce, 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 el uso del vehículo placas N8790, propiedad de la municipalidad de Santa Ana, para promocionar la imagen del señor Joaquín Alfredo Peñate Ardón, en esa época Alcalde Municipal de Santa Ana, y la del partido político que representaba, en búsqueda de una reelección en los comicios legislativos y municipales celebrados en el año dos mil quince.

En ese sentido, se requirió informe al referido exalcalde (fs. 2 y 3).

2. El cinco de diciembre de dos mil catorce el señor Alfredo Ernesto Zarceño Ortiz, apoderado general judicial y administrativo con cláusula especial del señor Peñate Ardón, respondió al requerimiento formulado a su mandante indicando que el vehículo placas N8790 era propiedad de la municipalidad de Santa Ana desde agosto de dos mil catorce, que estaba asignado al Departamento de Comunicaciones de dicha municipalidad y que era utilizado para perifonear actividades institucionales, como campañas de vacunación y convocatoria de vecinos.

Agregó que por requerimiento de la jefa del aludido departamento ese automotor se decoró con un “stiker” de la imagen del exalcalde Peñate Ardón, acompañada con la frase “adelante con los buenos cambios” y el diseño de una estrella, el cual era empleado como lema municipal y no contenía el nombre de ningún partido político.

Asimismo, expresó que el diseño descrito fue autorizado por la citada jefa y que el costo del servicio de rotulación, con las imágenes y lema descrito, ascendió a trescientos noventa y cinco dólares de los Estados Unidos de América con cincuenta centavos (US\$395.50), monto que el Concejo autorizó sufragar con fondos municipales mediante el acuerdo número veintiséis contenido en el acta número treinta y ocho de sesión extraordinaria, celebrada a las ocho horas del ocho de octubre de dos mil catorce.

Finalmente, el señor Zarceño Ortiz solicitó que se autorizara su intervención en el presente procedimiento (fs. 5 al 28).

3. En la resolución de las ocho horas diez minutos del veinticuatro de abril de dos mil quince se tuvo por rendido el informe requerido al señor Joaquín Alfredo Peñate Ardón, se

declaró sin lugar la intervención del abogado Alfredo Ernesto Zarceño Ortiz como apoderado general judicial y administrativo con cláusula especial del Alcalde y del Concejo Municipal de Santa Ana y se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Peñate Ardón, a quien se atribuyó la posible transgresión a la prohibición ética de *“Utilizar indebidamente 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 desde agosto de dos mil catorce habría utilizado el vehículo placas N8790, propiedad de la municipalidad de Santa Ana, para promocionar su imagen y la del partido político que representa en búsqueda de una reelección en los comicios legislativos y municipales acaecidos en marzo de dos mil quince.

Adicionalmente, se concedió al señor Peñate Ardón el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (fs. 23 y 24).

4. Con el escrito presentado el diecinueve de mayo de dos mil quince el investigado expresó sus argumentos de defensa e incorporó prueba documental.

En ese sentido, expresó que el vehículo placas N8790 no se utilizó para hacer proselitismo, sino para cubrir diferentes necesidades de perifoneo del municipio, como campañas de salud, convocatorias del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local y a eventos de desarrollo comunal, horarios de recolección de basura, entre otras.

Señaló que las fotografías adjuntas a la nota periodística que sirvió de insumo para iniciar el presente procedimiento se tomaron en el lugar donde se realizó la rotulación del citado automotor, el cual se sometió a varias pruebas de impresión, pero en su diseño final se omitió la imagen de una estrella y se utilizaron colores no partidarios, de manera que las imágenes captadas no prueban que éste haya sido utilizado con fines “partidarios propagandísticos”.

Asimismo, indicó que en el diseño definitivo de la rotulación se incluyó la imagen de su rostro, su cargo, lema institucional y escudo del municipio, no para sugerir el voto sino para la plena identificación del vehículo como oficial, con tareas de perifoneo institucional, y que el ocho de octubre de dos mil catorce el Concejo Municipal de Santa Ana aprobó el pago por dicho servicio, previo visto bueno de la Jefa del Departamento de Comunicaciones de esa institución (fs. 33 al 98).

5. Mediante resolución de las doce horas diez minutos del nueve de diciembre de dos mil quince se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles, se comisionó a la licenciada Claudia Yanira Lara de Cruz como instructora para que se constituyera a la Alcaldía Municipal de Santa Ana y al establecimiento denominado “Publicidad Expres”, ubicado en esa localidad, para entrevistar a personas que tuvieran conocimiento de los hechos investigados y, en particular, para indagar en la primera los mecanismos de control administrativo del uso del vehículo placas N8790, y para verificar en el segundo quién proporcionó el diseño para la rotulación de ese vehículo, así como quién

supervisó y avaló el resultado final de ese servicio, todo lo anterior, durante el periodo indagado.

Asimismo, se requirió certificación de documentos al Concejo Municipal de Santa Ana e informe al Tribunal Supremo Electoral (f. 99).

6. Con el escrito recibido el diecinueve de enero del presente año, el señor Alfredo Ernesto Zarceño Ortiz, apoderado general judicial y administrativo del Alcalde Municipal de Santa Ana, remitió certificaciones del acuerdo número veintiséis, contenido en el acta número treinta y ocho de sesión extraordinaria celebrada por el Concejo Municipal de Santa Ana a las ocho horas del ocho de octubre de dos mil catorce; del texto íntegro de dicha acta y del acta número treinta de sesión extraordinaria celebrada por el mismo Concejo a las ocho horas del trece de agosto de dos mil catorce (fs. 104 al 139).

7. La instructora designada por el Tribunal, mediante informe fechado el uno de febrero del corriente año, expuso las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; asimismo, incorporó prueba documental (fs. 140 al 153).

8. En la resolución de las ocho horas diez minutos del cuatro de abril del presente año se tuvo por cumplido el requerimiento efectuado al Concejo Municipal de Santa Ana y se reiteró el realizado al Tribunal Supremo Electoral (f. 154).

9. Con el oficio recibido el veintiocho de abril del corriente año el señor Louis Alain Benavides Monterrosa, Secretario General del Tribunal Supremo Electoral, informó sobre la simbología del partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (fs. 157 al 159).

10. Mediante resolución de las ocho horas treinta minutos del veinticinco de agosto del corriente año se concedió al señor Joaquín Alfredo Peñate Ardón el plazo de tres días para que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes, sin embargo no ejerció ese derecho (f. 160).

11. Con el escrito y el poder presentados el trece de octubre del presente año el abogado José Ernesto Carranza Martínez, apoderado general judicial con cláusulas especiales del señor Joaquín Alfredo Peñate Ardón, solicitó intervención en el presente procedimiento (fs. 162 y 163).

II. Hechos Probados

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

1) Entre agosto de dos mil catorce y abril de dos mil quince el señor Joaquín Alfredo Peñate Ardón se desempeñó como Alcalde Municipal de Santa Ana, departamento del mismo nombre, según consta en el Decreto N.º 3 emitido por el Tribunal Supremo Electoral el veintitrés de abril de dos mil doce, publicado en el Diario Oficial N.º 73, Tomo 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) Desde el veintisiete de agosto de dos mil catorce el vehículo placas N8790 marca Chevrolet, tipo panel, color blanco es propiedad de la municipalidad de Santa Ana, se encuentra asignado al Departamento de Comunicaciones de dicha institución y es utilizado para perifonear actividades de interés para la comunidad como convocatorias a asambleas, campañas de vacunación, y otras similares (fs. 5 y 6, 10 al 13, 94 al 98 y 127 al 139).

3) Entre octubre y diciembre de dos mil catorce el vehículo placas N8790 portó una cubierta adhesiva con la imagen del señor Joaquín Alfredo Peñate Ardón, acompañada de una estrella y el lema "Adelante con los buenos cambios" (fs. 5 y 6).

4) La rotulación del vehículo relacionado, con las imágenes y lema indicados, fue sufragada con fondos de la municipalidad de Santa Ana, lo cual fue autorizado por su Concejo mediante el acuerdo número veintiséis, contenido en el acta número treinta y ocho de sesión extraordinaria, celebrada a las ocho horas del día ocho de octubre de dos mil catorce (fs. 5 y 6, 26, 38, 107 al 126).

5) No existe evidencia que demuestre que entre agosto de dos mil catorce y abril de dos mil quince el vehículo placas N8790 haya sido rotulado con símbolos del partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

6) No existe evidencia que demuestre que entre agosto de dos mil catorce y abril de dos mil quince el señor Peñate Ardón haya utilizado el vehículo placas N8790, propiedad de la municipalidad de Santa Ana, para hacer actos de proselitismo político.

III. Fundamentos de Derecho

1. Desde la fase liminar del procedimiento la conducta atribuida al señor Joaquín Alfredo Peñate Ardón 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 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 presente procedimiento, ha quedado demostrado fehacientemente que el vehículo placas N8790 es propiedad de la municipalidad de Santa Ana desde el veintisiete de agosto de dos mil catorce, que se encuentra asignado al Departamento de Comunicaciones de esa entidad, que se empleaba para perifonear actividades institucionales de interés de la comunidad y que entre octubre y diciembre de dos mil catorce portó una cubierta adhesiva con la imagen del señor Joaquín Alfredo Peñate Ardón, acompañada de una estrella y el lema "Adelante con los buenos cambios" (fs. 5 y 6, 10 al 13 y 94 al 98).

También, se ha comprobado que el señor Peñate Ardón suscribió el acuerdo mediante el cual se autorizó que la rotulación descrita se sufragara con fondos de la municipalidad relacionada, sin embargo, pese a las diligencias de investigación desarrolladas por el Tribunal, no se ha logrado comprobar que en el período investigado dicho señor haya utilizado el vehículo en referencia para promocionar de forma inequívoca a un partido o ideología política concreta.

Si bien al automotor municipal se le colocó una cubierta adhesiva con la imagen del exalcalde Peñate Ardón, el dibujo de una estrella y un lema, no se advierte que con ellos se haga alusión a una ideología política en particular. De manera que no ha sido posible establecer los elementos de la prohibición ética contenida en el artículo 6 letra k) de la LEG.

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 Peñate Ardón respecto de la norma ética relacionada, dado que no se ha establecido que la haya transgredido en el período investigado.

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

a) *Autorízase* la intervención del abogado José Ernesto Carranza Martínez, apoderado general judicial con cláusulas especiales del señor Joaquín Alfredo Peñate Ardón.

b) *Absuélvese* al señor Joaquín Alfredo Peñate Ardón, exalcalde municipal de Santa Ana, departamento del mismo nombre, a quien se le atribuyó la posible transgresión del deber ético 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.

c) *Tiénense* por señalados como lugar y medio técnico para oír notificaciones las direcciones física y electrónica que constan a folio 162 del expediente del presente procedimiento.

Notifíquese.

A collection of handwritten signatures and scribbles in blue ink. On the left, there is a large, circular scribble. In the center, a signature is written over a diagonal line. To the right, there is a signature that appears to be '05/2/14' written over a diagonal line. Below these, there are several other scribbles and partial signatures.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

R2 ✓

A large, stylized handwritten signature in blue ink, written over a diagonal line. The signature is highly cursive and difficult to decipher.