

## **56-D-12-ACUM**

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las ocho horas y quince minutos del día nueve de diciembre de dos mil catorce.

Por agregados los escritos presentados el veinticinco de noviembre del corriente año por los señores [REDACTED] [REDACTED] por medio del cual responden el traslado conferido en la resolución de las ocho horas y quince minutos del cuatro de noviembre del presente año (fs. 119 al 121).

El presente procedimiento inició por denuncias de los señores [REDACTED] [REDACTED] contra el señor Norman Noel Quijano González, Director Presidente del Consejo Directivo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).

### **Considerandos:**

#### **I. Relación de los hechos.**

1. Los denunciantes expresaron que aún cuando una de las funciones del señor Quijano González como Director Presidente del Consejo Directivo del ISDEM es convocar a las sesiones ordinaria y extraordinarias, celebrar una sesión semanal y presidir las sesiones de dicho Consejo; el veintisiete de febrero de dos mil doce envió una nota dirigida al Gerente General de ese instituto en la cual solicitaba no convocar a la sesión ordinaria de Consejo Directivo correspondiente a la semana comprendida del veintisiete de febrero al dos de marzo de ese mismo año, sino hasta el dieciséis de marzo, pues los miembros que eran alcaldes estaban dedicados a la campaña política electoral (fs. 1 al 5).

2. Mediante resoluciones de las ocho, nueve y diez horas del veinte de mayo de dos mil trece se acumularon los expedientes 57-D-12 y 58-D-12 al 56-D-12, se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió al señor Quijano González que informara si se convocó a las sesiones ordinarias del Consejo Directivo del ISDEM correspondientes a las semanas del veintisiete de febrero al dos de marzo y del cinco al nueve de marzo, todas esas fechas de dos mil doce; de no haber hecho las convocatorias, el motivo de ello y quién fue el responsable de dicha situación; de haberse celebrado las sesiones respectivas, qué funcionarios participaron y quiénes dejaron de asistir a las mismas, así como las causas justificadas de esas inasistencias (fs. 6, 7, 15 y 23).

Como resultado de la investigación preliminar se determinó que el veintisiete de febrero de dos mil doce remitió una nota a la señora Ena Granados, Gerente General de ISDEM, en la que informó que los Alcaldes propietarios y suplentes, miembros del Consejo Directivo de ese instituto le solicitaron verbalmente que se suspendieran las sesiones de la semana del veintisiete de febrero al dos de marzo y del cinco al nueve de marzo, ambas de dos mil doce, y que se convocara a sesión el dieciséis de marzo a las nueve de la mañana, pues en esas dos semanas sus actividades les impedirían asistir a las sesiones y no habría quórum (fs. 27 al 30).

3. Mediante resolución de las nueve horas y cuarenta y cinco minutos del veintinueve de julio de dos mil trece se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador, por la aparente transgresión a las prohibiciones éticas de realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo y de prevalerse del cargo para hacer política partidista, reguladas en el artículo 6 letras e) y l) de la Ley de Ética Gubernamental, y se concedió al señor Quijano González el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (f. 31).


En ese período, el señor Quijano González por medio de su apoderado afirmó, en síntesis, que la solicitud que le hicieron los Alcaldes de no convocar a sesión en las semanas del veintisiete de febrero al dos de marzo y del cinco al nueve de marzo, ambas del dos mil doce, corresponde al derecho de petición que les asiste según el artículo 18 de la Constitución, por tanto, en consideración a ello y dentro de las facultades legales inherentes a su cargo fue que procedió a efectuar el requerimiento. Asimismo, solicitó que se sobreseyera este procedimiento (fs. 36 al 44).

4. En la resolución de las ocho horas y quince minutos del trece de noviembre de dos mil trece se autorizó la intervención del abogado Pablo Mauricio González Dubón, conocido por Mauricio González Dubón, en su calidad de apoderado especial del señor Quijano González; se declaró sin lugar la petición de sobreseimiento formulada por el servidor público denunciado, se abrió a pruebas el procedimiento y se requirió al presente del ISDEM que remitiera, entre otras cosas, el nombre completo de los miembros del Consejo Directivo que fungieron durante los meses de febrero y marzo de dos mil doce, el nombre de la persona que durante ese mismo período fungió como presidente del Consejo Directivo y su suplente, si en las semanas del veintisiete de febrero al dos de marzo y del cinco al nueve de marzo de dos mil doce se celebraron sesiones ordinarias o extraordinarias y si algún miembro del Consejo Directivo justificó su inasistencia en la referida época.

Adicionalmente, se requirió al Concejo Municipal de San Salvador que informara los motivos específicos que adujo el señor Norman Noel Quijano González para solicitar licencia con goce de sueldo para ausentarse de sus labores los días uno, dos, cinco, seis y siete de marzo de dos mil doce y que remitiera certificación del acuerdo por medio del cual se le nombró como Director Propietario del Consejo Directivo del ISDEM e indicara a quién se nombró como su suplente (fs. 45 y 46).

Esos requerimientos fueron cumplidos los días dos y siete de diciembre de dos mil trece por los señores Enris Antonio Arias, Presidente del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, y Sonia Marjori Portillo de Paredes, Apoderada de la señora Gloria Margarita Calderón Sol de Oñate, Alcaldesa Municipal de San Salvador (fs. 54 al 95).

Por su parte, el servidor público denunciado agregó prueba documental (fs. 96 al 98).



5. En la resolución de las once horas y quince minutos del diecisiete de septiembre de dos mil catorce como prueba para mejor proveer se requirió al Presidente del ISDEM que informara si el señor Norman Noel Quijano González presentó alguna excusa o justificación para no comparecer a la sesión ordinaria del Consejo Directivo de ese Instituto celebrada el nueve de marzo de dos mil doce; y que remitiera, a la vez, copia certificada del acta de la sesión celebrada el dos de ese mismo mes y año (f. 99).

El diecisiete de octubre del corriente año, el señor Enris Antonio Arias, Presidente del Consejo Directivo del ISDEM envió la documentación requerida (fs. 105 al 113).

En la resolución de las ocho horas y quince minutos del cuatro de noviembre del presente año se corrió traslado a los intervinientes para que presentaran las alegaciones pertinentes (f. 114). Sólo los denunciados presentaron sus alegatos y manifestaron que ha quedado demostrado que el señor Quijano González no presentó excusas o justificaciones para no comparecer a la sesión ordinaria del Consejo Directivo del ISDEM, correspondiente al nueve de marzo de dos mil doce (fs. 119 al 121).

## **II. Hechos probados.**

a) El doce de mayo de dos mil nueve, el Concejo Municipal de San Salvador acordó nombrar como representante de la municipalidad ante el ISDEM al señor Norman Noel Quijano González y como su suplente al señor René Mauricio Chavarría Portillo (fs. 90 y 97).

b) El señor Norman Noel Quijano González fungió como Presidente del Consejo Directivo del ISDEM, durante el período comprendido entre el diecinueve de junio de dos mil nueve y el treinta de abril de dos mil doce (fs. 56 y 61).

c) El veintiuno de febrero de dos mil doce, el señor Quijano González solicitó al Concejo Municipal de San Salvador licencia durante los días uno, dos, cinco, seis y siete de marzo de ese mismo año, por motivos personales, permiso que fue concedido con goce de sueldo por el referido Concejo ese mismo día (f. 44).

d) El veintinueve de febrero de dos mil doce, el señor Quijano González presentó una nota dirigida a la Gerente General del ISDEM, en la cual manifestó que a petición de los miembros del Consejo Directivo de esa institución que se desempeñaban como alcaldes, y por el proceso de campaña política para elecciones de Concejos Municipales y diputados 2012-2015, para esa semana no habría sesión del Consejo, y solicitó que se realizara la convocatoria para el dieciséis de marzo a las nueve de la mañana (fs. 22, 29, 71, 106).

e) En las semanas del veintisiete de febrero al dos de marzo y del cinco al nueve de marzo, ambas de dos mil doce, el Consejo Directivo de ISDEM celebró sesiones ordinarias los días dos y nueve del referido mes y año, cuya convocatoria se realizó por petición escrita de [REDACTED] y a las cuales comparecieron únicamente los señores [REDACTED]

[REDACTED], en la

sesión del dos de marzo, y los mismos miembros junto con la señora Rosa Guadalupe Serrano de Martínez, a excepción de la señora Rusconi Gutiérrez (fs. 56, 57, 64 al 69, 72 al 86 y 107 al 113).

f) El señor Norman Noel Quijano González no asistió a las sesiones del Consejo Directivo del ISDEM desarrolladas los días dos y nueve de marzo de dos mil doce (fs. 72 al 86 y 107 al 113).

g) No existe evidencia que demuestre que el señor Norman Noel Quijano González no asistió a las referidas sesiones por dedicarse a realizar actividades privadas o político partidistas.

### **III. Fundamentos de Derecho.**

1. Desde la fase liminar del procedimiento la conducta atribuida al señor Norman Noel Quijano González se identificó como una posible transgresión a las prohibiciones éticas de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo” y de “Prevalerse del cargo para hacer política partidista”, reguladas en el artículo 6 letras e) y l) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG.

Es importante reafirmar que la ética pública está conformada por un conjunto de principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables.

Consciente de la importancia que el desempeño ético en la función pública reviste en un Estado de Derecho, el legislador estableció un catálogo de deberes y prohibiciones dirigido no sólo a los servidores estatales sino también a las personas que manejan o administran bienes y fondos públicos, con el cual se pretende prevenir y erradicar cualquier práctica que atente contra la calidad de la función pública en detrimento de la colectividad.

En ese orden de ideas, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción promueven los principios de debida gestión de los asuntos y bienes públicos, responsabilidad, integridad, rendición de cuentas y transparencia.

2. La norma ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG persigue evitar que los servidores públicos realicen actividades de orden privado durante la jornada ordinaria de trabajo.

Es decir, se espera que los servidores públicos cumplan efectivamente con la jornada laboral ordinaria, como lo establece –para las unidades del Gobierno Central y las Instituciones Oficiales Autónomas–, el artículo 84 inciso 1° de las Disposiciones Generales de Presupuestos.

Ahora bien, la referida jornada debe comprenderse de acuerdo con la naturaleza de las actividades públicas que se efectúen por parte del servidor de que se trate, ya que si este no ejerce sus funciones a tiempo completo –por ejemplo, por tratarse del miembro de un órgano colegiado que sesiona periódicamente y que solo está llamado a acudir a la

institución respectiva cuando se le convoca- aquella se entenderá referida a los momentos definidos ya sea normativa o administrativamente para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades públicas.

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

Es así que cuando los servidores públicos incumplen sus horarios de trabajo sin justificación alguna colateralmente se afecta el ejercicio de la función estatal, lo que incluso podría derivar en la prestación de servicios públicos ineficientes y en el retraso de los trámites administrativos.

Asimismo, el artículo 4 letra g) de la LEG establece que la actuación de los servidores públicos debe regirse por el principio de responsabilidad, según el cual deben observar estrictamente las normas administrativas respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, atendiendo en forma personal y eficiente la función que les corresponde en tiempo, forma y lugar.

En tal sentido, se pretende evitar las deficiencias por parte de los servidores públicos en el desempeño de la función que realizan. De ahí, la necesidad de prohibir este tipo de conductas.

3. Por otro lado, el artículo 6 letra l) de la LEG regula la prohibición ética de “*Prevalerse del cargo para hacer política partidista*”, con la cual se reprocha que el servidor público se valga o aproveche de la posición de superioridad o ventaja que le otorga su cargo respecto de una circunstancia, persona o cosa concreta para hacer política partidista.

Es decir, que deben concurrir acciones u omisiones del infractor con el propósito claro de hacer política partidista.

En el marco de este último término, el 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 1) de la LEG, proscribire que los servidores públicos se aprovechen de su condición, posición o situación dentro de la Administración pública para realizar acciones –u omitir otras– tendientes a beneficiar o generar una ventaja a favor de una fracción o ideología política, en particular, sobreponiendo así ésta última al interés general o público.

#### **IV. Consideraciones aplicables al caso concreto.**

En este procedimiento, se ha comprobado que el veintiuno de febrero de dos mil doce el señor Norman Noel Quijano González, Presidente del Consejo Directivo del ISDEM, requirió a la Gerente General de dicho instituto que no convocara a sesiones del Consejo durante la semana del veintinueve de febrero, sino hasta el dieciséis de marzo de ese mismo año, ello en el marco del proceso de campaña política para las elecciones de Concejos Municipales y diputados 2012-2015.

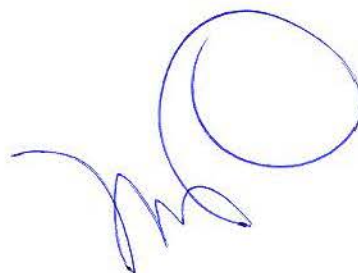
De conformidad con la Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal el Consejo Directivo del mismo está integrado por ocho Directores Propietarios y suplentes nombrados por distintos sectores de la Administración Pública, uno de los cuales funge como Presidente –artículos 12 y 15–.

Una de las atribuciones del Presidente del Consejo Directivo de ISDEM es convocar a los demás Directores a las sesiones ordinarias que dicho órgano colegiado debe celebrar semanalmente, así como a las sesiones extraordinarias cuando lo estime necesario.

Sin perjuicio de lo anterior, los artículos 21 de la citada Ley Orgánica y 5 de su Reglamento establecen que la convocatoria a las sesiones también podrá ser efectuada por dos o más Directores en funciones.

En atención a ello, y a petición de los señores Miguel Sáenz Varela, Verónica de Lucha y Salvador Escobar, Directores del Consejo del ISDEM, se realizaron las respectivas convocatorias para las sesiones ordinarias efectuadas los días dos y nueve de marzo de dos mil doce, en las cuales no participó el señor Quijano González.

Ahora bien, consta en el expediente que el Concejo Municipal de San Salvador concedió al servidor público denunciado licencia con goce de sueldo para ausentarse de sus labores por motivos personales los días uno, dos, cinco, seis y siete de marzo de dos mil doce.



En ese sentido, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica del ISDEM, la sesión de Consejo Directivo desarrollada el dos de marzo de dos mil doce debió ser atendida por el Director nombrado como suplente del señor Quijano, es decir, por el licenciado René Mauricio Chavarría Portillo, pero éste no compareció a la sesión.

Por otro lado, con relación a la sesión ordinaria que el Consejo Directivo del ISDEM sostuvo el nueve de marzo de ese mismo año, si bien se ha acreditado la incomparecencia del denunciado a la misma, no se ha comprobado que durante su desarrollo efectivamente haya realizado actividades particulares o de índole político partidista o si, por el contrario, se encontraba ejecutando una función pública.

En efecto, consta en el Decreto N.º 3 emitido por el Tribunal Supremo Electoral el veinticuatro de febrero de dos mil nueve, publicado en el D.O. N.º 38, Tomo N.º 382, de esa misma fecha, que el señor Norman Noel Quijano González fue electo como Alcalde Municipal de San Salvador para el período comprendido del uno de mayo de dos mil nueve al treinta de abril de dos mil doce.

De esta forma, en marzo de dos mil doce el señor Quijano González no sólo se desempeñaba como Presidente del Consejo Directivo del ISDEM sino también como Alcalde Municipal de San Salvador.

Así las cosas, no se ha acreditado que el nueve de marzo de dos mil doce el denunciado se haya ausentado de la sesión del Consejo Directivo del ISDEM para realizar actividades ajenas a las que le correspondían como Alcalde Municipal de San Salvador, pues si bien en la nota que remitió a la Gerente General de ese instituto para que se convocara a sesión hasta el dieciséis de marzo se refirió al “proceso de Campaña Política para Elecciones de Concejos Municipales y Diputados 2012-2015”, ello no demuestra que el día nueve se dedicase a diligencias de índole político partidistas o de carácter particular.

Esto incide de forma inevitable en el pronunciamiento de la resolución definitiva; pues el Tribunal solo puede arribar al juicio de responsabilidad si se logra una certeza positiva de que los hechos ocurrieron conforme se describe en la denuncia, lo cual en el caso concreto no puede determinarse.

En todo caso, lo que sí se ha perfilado es el incumplimiento del señor Quijano González a su obligación de convocar una vez por semana a sesión ordinaria del Consejo Directivo del ISDEM; sin embargo, esta situación no constituye una transgresión a los deberes y prohibiciones éticos regulados en la LEG, pues por disposición del legislador se suprimió del catálogo de infracciones enunciados en la normativa vigente aún cuando se encontraba contemplada en la derogada LEG.

En definitiva, entonces, no se ha establecido que el servidor público denunciado haya transgredido las prohibiciones éticas reguladas en el artículo 6 letras e) y l) de la LEG, por lo que no se ha desvirtuado la presunción de inocencia que le asiste.

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

*Absuélvese* al señor Norman Noel Quijano González, quien durante el año dos mil doce ejerció el cargo de Presidente del Consejo Directivo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, denunciado por la supuesta transgresión de las prohibiciones éticas de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo” y de “Prevalerse del cargo para hacer política partidista”, reguladas en el artículo 6 letras e) y l) de la Ley de Ética Gubernamental.

**Notifíquese.**



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.



Col. ✓