

40-D-13

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas cincuenta minutos del seis de marzo de dos mil quince.

El presente procedimiento inició por denuncia presentada el veintinueve de mayo de dos mil trece por los señores [REDACTED] contra el señor Norman Noel Quijano González, en su entonces calidad de Alcalde Municipal de San Salvador.

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso.

1. En la denuncia se expuso que el día veinticuatro de mayo de dos mil trece, aproximadamente a las diez de la mañana, el señor Norman Quijano realizó campaña política en el municipio de Panchimalco, ya que promovió su plan de seguridad denominado “Alianza Ciudadana” mediante una conferencia de prensa efectuada frente a la iglesia de dicha localidad.

Adicionalmente, los denunciantes indicaron que el señor Norman Quijano no fue honrado, íntegro ni respetuoso al haber realizado campaña política en horas laborales y fuera de su municipio e “invadir” Panchimalco sin haber solicitado los permisos correspondientes e invitado a las ADESCOS al evento realizado, además de haber calificado a esa localidad como un lugar “violento”.

2. Mediante resolución de las ocho horas treinta minutos del dieciocho de junio de dos mil trece se declaró improcedente la denuncia por la supuesta invasión del señor Quijano al municipio de Panchimalco, así como por haberlo calificado como lugar violento. En la misma decisión, se ordenó la investigación preliminar del caso por la supuesta realización de una actividad privada durante la jornada laboral por parte del denunciado y se le requirió informe en calidad de Alcalde Municipal de San Salvador (f. 3).

3. Con el escrito presentado el cinco de septiembre de dos mil trece el abogado Pedro Joaquín Hernández Peñate, apoderado general con cláusula especial del señor Norman Noel Quijano González, solicitó intervenir en el procedimiento, tener acceso al expediente y que se le concediera un “término prudencial” para contestar el requerimiento efectuado a su mandante (fs. 7 y 8).

4. Por resolución de las ocho horas quince minutos del veinte de septiembre de dos mil trece se autorizó la intervención del abogado Joaquín Peñate en la calidad en que compareció; además, se decretó la apertura del procedimiento contra el señor Norman Noel Quijano González, Alcalde Municipal de San Salvador, a quien se atribuyó la transgresión de las prohibiciones éticas de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo...” y “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– por haber ofrecido el veinticuatro de mayo de dos mil trece, alrededor de las diez de la mañana, una conferencia de

prensa relacionada con el lanzamiento del plan de seguridad "Alianza Ciudadana" en el municipio de Panchimalco (f. 17).

5. Con el escrito presentado el dieciséis de octubre de dos mil trece el abogado Pedro Joaquín Hernández Peñate ejerció el derecho de defensa de su representado y, en ese sentido, indicó que este Tribunal colocó a aquél en una situación de indefensión al no haberle permitido el acceso al expediente pues, independientemente se trate de una investigación preliminar o trámite inicial y procedimiento administrativo sancionador su mandante goza de todas las garantías constitucionales establecidas a su favor, por lo cual tiene derecho a intervenir desde el principio en las diligencias respectivas y a conocer de qué se trata la imputación que se le hace antes de emitir un informe.

Agregó que se atribuyó al señor Quijano González la calidad de candidato presidencial cuando aún no se encontraba inscrito en el Tribunal Supremo Electoral.

También adujo que la denuncia no cumple los requisitos establecidos en el art. 32 de la LEG en lo que respecta a la personería jurídica de [REDACTED], pues no se argumentó sobre la facultad de sustituir a una persona jurídica por una natural.

Finalmente, indicó que la resolución en la que se ordenó la investigación preliminar fue notificada a los denunciados pero no a su representado, por lo cual el procedimiento adolece de nulidad absoluta (fs. 22 al 24).

6. En la resolución de las ocho horas quince minutos del dieciocho de marzo de dos mil catorce se declaró sin lugar la petición de nulidad del abogado Hernández Peñate, se abrió a pruebas el procedimiento, se formularon requerimientos al Concejo Municipal de San Salvador, al Concejo Municipal de Panchimalco y a los Directores de Telecorporación Salvadoreña canales 2, 4 y 6, y Canal 33 y se comisionó al licenciado Moris Edgardo Landaverde Hernández como instructor a fin que entrevistara a posibles testigos de los hechos atribuidos al señor Norman Quijano (fs. 25 y 26).

Tales requerimientos fueron cumplidos con la información y soporte multimedia recibidos los días ocho, nueve, veintidós y veinticuatro de abril (fs. 34, 35 al 37).

7. Con los escritos presentados los días siete de abril y ocho de mayo de dos mil catorce el señor Pedro Joaquín Hernández Peñate interpuso recurso de revocatoria contra la resolución por medio de la cual se declaró sin lugar la nulidad del procedimiento y se abrió a pruebas; además, pidió que se declarara improcedente la denuncia y se sobreseyera a favor de su representado (fs. 33, 62 al 66).

8. En el informe fechado el ocho de mayo de dos mil catorce el instructor Moris Landaverde propuso como prueba testimonial la declaración de [REDACTED] con el objeto de establecer las actividades realizadas el veinticuatro de mayo de dos mil trece en Panchimalco por el señor Norman Quijano (fs. 38 al 44).



9. Mediante resolución de las trece horas quince minutos del trece de octubre de dos mil catorce se revocó la autorización concedida al abogado Pedro Joaquín Hernández Peñate para intervenir en el procedimiento en virtud de encontrarse inhibido de representar los intereses particulares del señor Norman Quijano al fungir como servidor público a tiempo completo en la Alcaldía Municipal de San Salvador. Adicionalmente, se declaró sin lugar la revocatoria, la improcedencia y el sobreseimiento solicitados por el denunciado, se citó como testigos a ■■■■■ se señaló audiencia para la reproducción de medios audiovisuales y se requirió a la Procuradora General de la República que asignara un defensor público para que asistiera al investigado (fs. 68 y 69).

10. El veintitrés de octubre de dos mil catorce el licenciado Ricardo Esmahán D'Aubuisson, apoderado especial del señor Norman Noel Quijano González, solicitó intervenir en el procedimiento (fs. 76 y 77).

11. El veintitrés de octubre de dos mil catorce se desarrolló la audiencia probatoria, en la cual se le concedió intervención al abogado Esmahán D'Aubuisson, se reprodujeron los videos contenidos en tres discos compactos remitidos por Telecorporación Salvadoreña y se recibió la declaración de ■■■■■

De forma unánime ambos testigos expusieron, en síntesis, que el veinticuatro de mayo de dos mil trece desde antes de las once hasta aproximadamente las once freinta de la mañana el señor Norman Quijano se encontraba en la calle principal de Panchimalco efectuando el lanzamiento de un proyecto denominado alianza por la seguridad para lo cual brindó una conferencia de prensa (fs. 80 al 82).

12. Por resolución de las diez horas y treinta y cinco minutos del doce de diciembre de dos mil catorce como prueba para mejor proveer se requirió informe al Concejo Municipal de San Salvador, el cual fue respondido el veintisiete de enero de este año (fs. 83, 87 al 89).

13. En la resolución de las once horas cuarenta minutos del nueve de febrero de dos mil quince se concedió a los intervinientes el plazo común de tres días para que presentaran las alegaciones que estimaren pertinentes (f. 90).

En ejercicio de ese derecho, el licenciado Ricardo Esmahán D'Aubuisson expresó que el Alcalde Municipal no necesita ningún permiso del Concejo Municipal para ausentarse de la Alcaldía, pues ni el Código Municipal ni el Reglamento Interno de Trabajo establecen que deba solicitar permiso por períodos cortos de tiempo (fs. 93 y 94).

II. 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.

En otros términos, tiene por objeto que el servidor público respete su *jornada ordinaria*, es decir, el tiempo efectivo establecido para que se dedique a las tareas usuales que corresponden a su puesto o cargo.

La regulación común de la jornada de trabajo en el sector público se encuentra en el artículo 84 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, el cual preceptúa que el *despacho ordinario* en todas las oficinas públicas, será de lunes a viernes, en una sola jornada de las ocho a las dieciséis horas. Al poseer esta disposición un carácter general resulta útil para definir la jornada ordinaria o período de audiencia en que los funcionarios y empleados están obligados a asistir a su despacho u oficina, ante la falta de un horario particular contemplado por las leyes y reglamentos que rigen ámbitos específicos.

Lo anterior tiene su fundamento en la naturaleza del trabajo prestado por el servidor público, el cual está determinado por las necesidades y conveniencias generales de los ciudadanos, delimitado por el ordenamiento jurídico y enmarcado en las competencias de los entes públicos; por lo cual, el interés que satisface en este caso el trabajo del servidor público es el interés general de la comunidad, que recibe los servicios públicos.

En ese sentido, en las entidades del Estado debe cumplirse una *jornada ordinaria de trabajo*, que permita a los usuarios obtener los servicios y realizar las gestiones de su interés dentro de un plazo razonable, y no establecido a conveniencia del interés particular del servidor público.

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. Por lo que, ocuparse

simultáneamente de dos o más actividades o empleos, ya sea en el sector público o privado, resulta contrario a tal deber.

Así las cosas, cuando los servidores públicos incumplen su jornada ordinaria 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 o judiciales, según el caso.

De ahí, que 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, las normas éticas en comento persiguen evitar deficiencias en el desempeño de la función que realizan los servidores públicos, así como afectaciones al interés público por el menoscabo de la Hacienda Pública. De ahí, la necesidad de prohibir este tipo de conductas.

Adicionalmente, el servidor público denunciado se encuentra sujeto al régimen establecido para el ámbito municipal, por cuanto el artículo 203 de la Constitución establece que los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.

El municipio se constituye para ejercer el gobierno local; es decir, es una forma en la cual el Estado descentraliza la administración y los servicios públicos correspondientes a un ámbito territorial específico, con el propósito de lograr una gestión más eficaz de los mismos.

En ese sentido el gobierno municipal será ejercido por un Concejo que tiene carácter deliberante y normativo y lo integrará un Alcalde, un Síndico y dos Regidores propietarios y cuatro Regidores suplentes. Siendo una obligación del Concejo, de conformidad al artículo 31 N.º10 del Código Municipal, sesionar ordinariamente por lo menos una vez cada quince días y extraordinariamente cuantas veces sea necesario, previa convocatoria y dirección del Alcalde Municipal.

Así, el legislador en la normativa citada ha establecido la forma y directrices para que los Concejos realicen las sesiones que les competen, las cuales deben por su carácter ordinario, desarrollarse en lo posible en armonía con el funcionamiento y despacho ordinario de todas las oficinas públicas.

De manera que la autonomía de la cual gozan las municipalidades no es absoluta, sino relativa, por cuanto el municipio forma parte del Estado. El gobierno municipal es entonces un instrumento de servicio para la comunidad; así el poder local se justifica en la medida que las autoridades del municipio cumplan las metas que se proponen los vecinos para mejorar su comunidad.

En ese sentido, la persona que ostenta la calidad de Alcalde, es la que representa legal y administrativamente al municipio, de conformidad a lo establecido en el artículo 47 del Código Municipal; siendo además el titular del gobierno y de la administración municipales, con funciones y atribuciones para ejercer dicha administración establecidas en esa misma normativa legal, y cuyo desempeño debe tener por finalidad principal “servir a los mayores intereses de la ciudadanía”.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha sostenido en reiteradas ocasiones que aunque materialmente los Alcaldes Municipales realizan una prestación de servicios que exige el despliegue de su actividad laboral, el régimen jurídico que les atañe difiere del de los empleados públicos, ya que al no encontrarse regidos por una relación laboral, sino por una relación de servicio público, ha de calificárseles como servidores públicos (sentencias del 22/V/2003 y 01/III/2004, amparos ref. 591-2002 y 1317-2002, respectivamente).

En consecuencia, no obstante el carácter autónomo que rige la organización y funcionamiento de los municipios, los Alcaldes Municipales son servidores públicos; en ese sentido, se encuentran comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la LEG (art. 2) y, por tanto, están sujetos a los principios, deberes y prohibiciones que la misma establece (arts. 4 al 6).

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 l) de la LEG, proscribida 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.

III. Hechos probados.

Con la prueba producida en el transcurso del procedimiento se ha establecido con certeza que:

1. En marzo de dos mil trece el señor Norman Noel Quijano González se desempeñaba como Alcalde Municipal de San Salvador, 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, se declararon firmes los resultados de las elecciones de concejos municipales efectuadas en su mayoría en marzo del presente año.

2. El día veinticuatro de marzo de dos mil trece –no en mayo como indicaron los denunciantes–, aproximadamente a las once de la mañana, el entonces alcalde Norman Noel Quijano González brindó una conferencia de prensa en la cual anunció el plan de seguridad denominado “Alianza Ciudadana” (fs. 80 al 82).

IV. Consideraciones aplicables al caso concreto.

En el presente caso, se ha establecido que el día veinticuatro de marzo del año dos mil trece en horas de la mañana el señor Norman Noel Quijano González mientras fungió como Alcalde Municipal de San Salvador se trasladó hacia el municipio de Panchimalco y en ese lugar brindó una conferencia en la cual expuso a los asistentes y a medios de comunicación un plan de seguridad denominado “Alianza Ciudadana”.

No obstante lo anterior, no se ha comprobado que efectivamente el referido evento haya sido ajeno a las funciones que como Alcalde Municipal de San Salvador competían al señor Quijano.

Precisamente, la temática del evento versó sobre la seguridad pública, un aspecto de interés general que no sólo incumbe al Órgano Ejecutivo.

Adicionalmente, se trata de un hecho aislado cuyo carácter político no ha sido acreditado.

De hecho, uno de los testigos en su declaración expresó que la conferencia tenía connotación política porque se realizó “en un momento de coyuntura donde él, aun cuando no habría sido propuesto como candidato para ese momento, ya estaba en esa ruta” (f. 81 vuelto).

datos objetivos de la verdadera naturaleza del evento realizado.

Ante tales circunstancias no se ha comprobado que la conferencia que impartió el denunciado le haya generado beneficios particulares de ningún tipo ni tampoco que haya desatendido las funciones públicas que le correspondía realizar como Alcalde Municipal de San Salvador.

En igual sentido, no existe prueba que refleje ninguna afectación a la esfera jurídica de los ciudadanos del municipio de San Salvador. Es decir que mientras tuvo lugar la conferencia, el municipio de San Salvador prestó sus servicios normalmente.

Además, el anuncio de un plan de seguridad es un acto público de beneficio nacional que puede coadyuvar con la labor realizada por el Ministerio al cual corresponde velar por la seguridad pública, por lo cual dicho evento no puede calificarse como una "actividad privada" que es en realidad a lo que se refiere el art. 6 letra e) de la LEG.

Así las cosas, no se ha configurado una vulneración a la prohibición ética de "*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo*", regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

Adicionalmente, pese a las diligencias de investigación realizadas por el Tribunal no existen elementos de prueba que acrediten que el denunciado se haya aprovechado de su cargo para realizar actos de naturaleza político-partidista, pues no consta que en el evento desarrollado se promocionara a un partido, a un candidato legalmente inscrito o a una ideología política determinada.

En consecuencia, tampoco se ha establecido que el denunciado haya infringido la prohibición ética de "*Prevalerse del cargo para hacer política partidista*", regulada en el artículo 6 letra l) de LEG y, por tanto, no puede declararse responsable de dicha infracción.

Al respecto, es dable indicar que este Tribunal no puede suponer o inferir los hechos que serán objeto de sanción, sino que 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 denunciada, 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 del denunciado mediante la prueba pertinente.

Con fundamento en lo anterior, no se ha sustentado en autos la ocurrencia del hecho denunciado. 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 describen en el aviso de mérito, lo cual en el caso concreto no se determina con la prueba que obra en el expediente.

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 Norman Noel Quijano González, denunciado por actuaciones cometidas mientras fungió

como Alcalde Municipal de San Salvador, dado que no se ha establecido con total certeza que el día veinticuatro de marzo de dos mil trece haya transgredido las normas éticas que le fueron atribuidas.

Con base en las consideraciones anteriores y 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, 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 por no haberse comprobado que haya infringido 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 que le atribuyeron los denunciantes.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

VOTO PARCIALMENTE DISIDENTE PRONUNCIADO POR LOS LICENCIADOS JENNYFFER GIOVANNA VEGA HÉRCULES Y LUIS ROMEO GARCÍA ALEMÁN.

No concurrimos con nuestro voto en la resolución que antecede por las razones que a continuación exponemos:

Compartimos con el Tribunal la decisión de absolver al señor Norman Noel Quijano González en lo que respecta a la transgresión de la prohibición ética de “Prevalerse del cargo para hacer política partidista”, regulada en el artículo 6 letra l) de LEG.

Precisamente, la actividad investigativa y probatoria desarrollada por el Tribunal durante el procedimiento no revela que en el evento desarrollado en Panchimalco el veinticuatro de marzo de dos mil trece el denunciado se haya valido de su entonces cargo público de Alcalde Municipal de San Salvador para impulsar o promover una corriente, un partido, o una candidatura política determinada.

En otros términos, en el caso de mérito no se acreditó el elemento político contenido en la prohibición.

Ahora bien, de haberse comprobado esa connotación política sin duda alguna la conducta habría constituido una transgresión a la citada norma ética y, además, un incumplimiento a lo preceptuado en el artículo 218 de la Constitución, el cual, de forma análoga a la LEG, proscribía categóricamente que los funcionarios y empleados públicos se prevalgan de su cargo para efectuar política partidista.

Por otra parte, discrepamos de la absolución emitida a favor del denunciado por la infracción a la prohibición ética de "*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo*" establecida en el artículo 6 letra e) de la LEG.

Sobre el particular, es dable indicar que como Estado Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción, El Salvador está obligado a aplicar medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, e instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades –art. 3–.

En similar sentido, el art. 8.1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por El Salvador, manda a los Estados a promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.

Por supuesto, tales premisas se inspiran en la visión humanista de la función pública la cual debe perfilarse como el medio garantizador de la consecución del bien común.

Con esa perspectiva, la Constitución salvadoreña establece que la persona humana es el *leitmotiv*, de la organización y actividad estatal. Esto significa que el Estado existe sólo para servir a la persona humana –art. 1–.

Como consecuencia de ello, las personas que laboran para el Estado en realidad deben trabajar para la colectividad y no generar situaciones que, lejos de satisfacer el interés común, sólo les generen un provecho particular.

De allí la necesidad que exista un respeto irrestricto a la jornada ordinaria de trabajo establecida para el desempeño de un cargo o empleo público determinado, más aún si se trata de un funcionario de *elección popular* cuyo compromiso con la sociedad debe ser mayor.

La norma objeto de sanción contiene dos elementos esenciales: a) realizar actividades privadas; y, b) que ello se efectúe durante la jornada ordinaria de trabajo. Es decir que ambas situaciones confluyen para que el tipo sancionatorio se configure.

Las actividades privadas son aquellas que resultan ajenas a la función pública encomendada y, por ende, no coadyuvan al cumplimiento de los fines estatales.

Además, con un alcance general, el artículo 84 de las Disposiciones Generales de Presupuestos establece que el despacho ordinario en todas las oficinas públicas, esto es la jornada a que alude el art. 6 letra e) de la LEG, se comprende de lunes a viernes de las ocho a las dieciséis horas.

Significa entonces que los servidores públicos municipales también están sujetos a esa jornada ordinaria.

Por esa razón, puede afirmarse que aun cuando las funciones que realizan los Alcaldes no se limitan al despacho ordinario de las oficinas municipales, no es ético que durante éste se dediquen a realizar actividades particulares, lo cual no se limita a cuestiones estrictamente privadas sino a todo lo que implique una desatención de las funciones públicas que le competen.

En definitiva, si los servidores públicos descuidan sus labores por dedicarse a cuestiones ajenas a su función atentan contra el alto grado de responsabilidad que les exige el desempeño de su cargo.

Si bien en nuestro medio este tipo de prácticas se han realizado de forma constante en el desempeño de la función pública a todo nivel, e incluso ha sido culturalmente tolerado, la Ley de Ética Gubernamental, con una perspectiva vanguardista, tiene por objeto velar por el desempeño ético de la función pública y erradicar cualquier costumbre que erosione la institucionalidad y perjudique de algún modo a los administrados.

Adicionalmente, es importante destacar que el análisis de la norma es sencillo, basta corroborar que en efecto el servidor público durante su jornada ordinaria de trabajo realizó actividades de orden privado.

Trasladando dichas consideraciones al caso particular, con los medios de prueba practicados se ha comprobado de forma fehaciente que el día veinticuatro de marzo de dos mil trece –no en mayo como se indicó en la denuncia–, aproximadamente a las once de la mañana, el entonces alcalde Norman Noel Quijano González brindó en la calle Principal del municipio de Panchimalco una conferencia de prensa en la cual anunció el plan de seguridad denominado “Alianza Ciudadana” (fs. 80 al 82).

Dicha conferencia de prensa no figuraba en las actividades institucionales que el alcalde Quijano había programado para ese día pero aun así no solicitó permiso al Concejo Municipal de San Salvador para ausentarse ese día parcialmente de sus labores e incluso dirigirse a otro municipio (fs. 87 y 88).

Está claro que el evento desarrollado no forma parte de la competencia territorial o funcional del municipio de San Salvador, ni tampoco del Alcalde de dicha municipalidad, pues se trató de una actividad de promoción de un plan de seguridad que sería implementado a nivel nacional. Así, dicha actividad fue realizada al margen de las funciones que, como representante legal y administrativo del Municipio de San Salvador, competían al denunciado.

Esto significa que el veinticuatro de marzo de dos mil trece el señor Norman Quijano incumplió parte de su jornada ordinaria de trabajo para realizar actividades privadas, completamente ajenas a su cargo público (fs. 80 al 82).

Precisamente, la Constitución erige a los Municipios como entidades descentralizadas por territorio, a quienes compete efectuar el gobierno local.

Por eso el artículo 2 del Código Municipal claramente establece que el Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un *territorio determinado*. Desde luego, es dentro de esa ubicación espacial donde debe ejercer sus competencias.

En otros términos, la competencia del Municipio se encuentra circunscrita al ámbito local, es decir, la satisfacción de las necesidades y la atención de los asuntos propios de los habitantes de esa *jurisdicción territorial determinada*.

Por tanto, los aspectos de interés local competen al Municipio, mientras que los de interés general corresponden al gobierno central.

Bajo esa perspectiva, la seguridad pública a nivel nacional es un tema que debe ser atendido por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública por medio de la Policía Nacional Civil, pues a tenor de lo establecido en el art. 35 numeral 1) del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, al primero le corresponde “Elaborar, en coordinación con los organismos que constitucionalmente tienen a su cargo asignadas las tareas relacionadas con la seguridad pública, los planteamientos y estrategias que integren la política de Estado sobre seguridad pública...”, mientras que la segunda tiene por objeto garantizar la seguridad pública –art. 1 inc. 1º de la Ley Orgánica de la PNC–.

Adicionalmente, si bien compete a los Alcaldes organizar y dirigir la policía municipal –art. 48 número 8 del Código Municipal–, dicho cuerpo de seguridad sólo puede actuar en el territorio del Municipio de que se trate, pues la Policía Nacional Civil es el único cuerpo policial armado con competencia nacional –art. 1 inc. 2º de la Ley Orgánica de la PNC–.

En ese sentido, no cabe duda que la conferencia de prensa sobre el tema de la seguridad ciudadana a nivel nacional brindada por el señor Norman Quijano constituyó una actividad completamente ajena a los intereses institucionales propios del Municipio de San Salvador y de sus habitantes, pues con la misma lo que se promovió fue un discurso vinculado con la propuesta de gobierno de la candidatura presidencial del denunciado que se hizo pública posteriormente.

Lo anterior, obviamente supuso una promoción del señor Quijano González, quien logró publicitar su imagen personal en menoscabo de las atribuciones que le competían como alcalde.

Tal es así que los canales de la Telecorporación Salvadoreña cubrieron el referido evento, con lo cual el denunciado obtuvo un beneficio: la notoriedad de su figura.

Sobre el particular, debe destacarse que de resultar de interés para los funcionarios y empleados públicos realizar en horas laborales una actividad ajena a su agenda como servidores estatales deben solicitar el permiso correspondiente, como normalmente se exige a servidores públicos de los menores niveles jerárquicos.

De hecho, como ya se indicó, la figura del Alcalde Municipal no se sustrae de las obligaciones generales que el ordenamiento jurídico prevé para todos los servidores públicos.

Así las cosas, los artículos 5 numeral 7 y 11 de la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos establecen que, a discreción del jefe respectivo, se concederá a los empleados públicos un máximo de cinco días en el año para atender asuntos personales.

Esta prerrogativa y su correspondiente limitante son aplicables a todos los servidores públicos sin excepción y con independencia del nivel jerárquico en que se desenvuelvan. Incluso la misma ley alude a los empleados públicos en general sin hacer distinción del cargo que desempeñen.

Por ende, toda persona que trabaje para el Estado está obligada a solicitar permiso para desatender la función pública que ejerce respetando los límites establecidos por el ordenamiento jurídico. Esto significa que tampoco sería admisible solicitar permiso para realizar actos de naturaleza político partidista al estar vedado por la Constitución.

Tal exigencia adquiere mayor relevancia en el caso de los titulares de órganos de gobierno e instituciones públicas en general y más aún para los funcionarios de elección popular.

Efectivamente, el desempeño de un cargo público supone la asunción voluntaria de obligaciones específicas frente a la Administración Pública y terceros. Además, entre mayor sea la jerarquía del cargo mayor es el nivel de responsabilidad de quien lo ejerce.

Desde esa perspectiva sería desproporcional y materialmente injusto exigir a los empleados públicos de menor rango la observancia de un imperativo que no resulte aplicable a los de jerarquía superior.

De lo contrario, la Administración pública salvadoreña sería un aparataje desordenado en el que cada funcionario y empleado se establecería su propio horario olvidando que el orden tiene como finalidad la prestación eficiente de servicios públicos y la satisfacción oportuna de las necesidades colectivas.

En suma, el señor Norman Noel Quijano González sí realizó una actividad privada durante el horario en que debía atender los asuntos concernientes al Municipio de San Salvador.

Con todo, esta conclusión no responde a ningún tipo de interés o sesgo de orden político, pues a pesar que la denuncia fue presentada en un escenario preelectoral es la prueba la que ha demostrado una actuación contraria a la ética pública que debió ser reprochada por el ente rector de dicha materia.

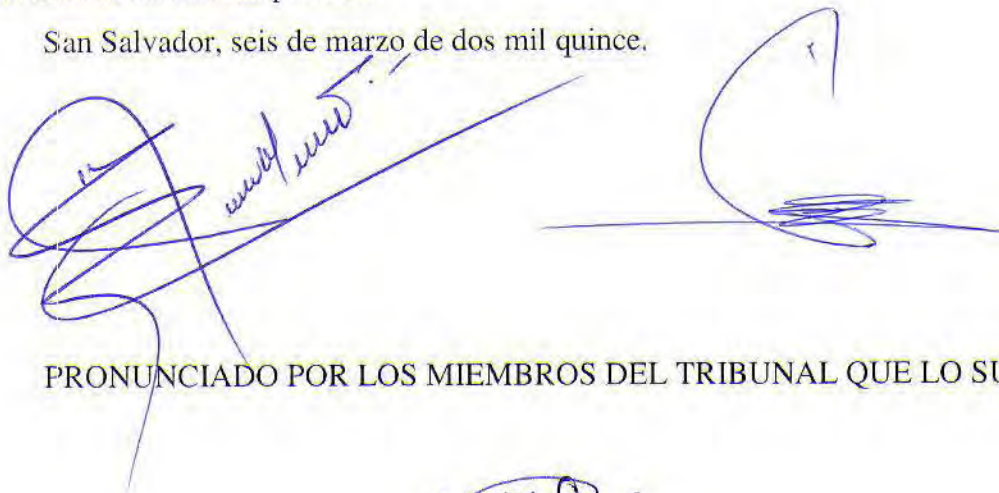
De hecho, hoy en día la sociedad salvadoreña demanda más compromiso de todos los servidores públicos, sin importar el nivel jerárquico o el órgano del Estado en el cual ejerzan sus funciones, pero más aún de quienes fungen en cargos superiores.

Inclusive a nivel internacional existe la conciencia que todo servidor público debe no solo sujetarse al derecho sino guiar su actuación conforme a las exigencias éticas. Sólo de esta forma podremos avanzar en la construcción de un verdadero Estado de Derecho en el cual la corrupción y las prácticas antiéticas no tengan cabida.

En el anterior sentido, y con base en la prueba que obra en el expediente reiteramos que debió sancionarse al señor Norman Noel Quijano González, quien el día veinticuatro de marzo

de dos mil trece infringió la prohibición ética de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo”, regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, al haber desatendido sus labores como Alcalde Municipal de San Salvador para efectuar en Panchimalco una actividad de naturaleza privada.

San Salvador, seis de marzo de dos mil quince.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

