

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las trece horas con veinte minutos del día veinte de julio de dos mil quince.

Por agregado el escrito presentado el treinta de junio del año en curso por el señor José Manuel Turcios Ruiz, por medio del cual responde el traslado correspondiente (f. 421).

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso

1. El presente procedimiento inició mediante aviso recibido el nueve de septiembre de dos mil trece.

El informante señaló que el señor José Manuel Turcios Ruiz, Alcalde Municipal de Jucuapa, departamento de Usulután, había utilizado fondos municipales para pagar uniformes deportivos con su nombre impreso con el fin de promover su candidatura para el “período 2012/2015” (f. 1).

2. Por resolución de las doce horas veinte minutos del dieciocho de octubre de dos mil trece, 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*”, regulada en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG), por parte del señor Turcios Ruiz, y se le requirió informe (f. 9).

Mediante resolución de las nueve horas veinte minutos del veintisiete de noviembre de dos mil trece, se requirió el informe por segunda vez al entonces Alcalde Municipal de Jucuapa (f. 11).

3. Con el oficio recibido el diez de enero de dos mil catorce, el señor José Manuel Turcios Ruiz informó que durante el período investigado el municipio realizó compras de uniformes e implementos deportivos con fondos municipales, por medio de un acuerdo de inversión.

Indicó que se formuló un proyecto de apoyo al deporte, cultura y salud; se solicitaron tres cotizaciones a empresas distribuidoras de implementos deportivos y se efectuó la compra con la empresa que presentó la oferta más baja.

Mencionó que al recibir lo adquirido se procedió a la entrega de los uniformes e implementos deportivos, mediante un acta en que se hizo constar que el representante o el capitán del equipo habían recibido lo estipulado, a lo cual acompañó prueba documental (fs. 13 al 349).

4. En la resolución de las nueve horas veinte minutos del veinticuatro de junio de dos mil catorce, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor José Manuel Turcios Ruiz, en su entonces calidad de Alcalde Municipal de Jucuapa, y se razonó, por una parte, que los hechos que se habrían cometido entre enero de dos mil diez y diciembre de dos mil once se encontraban ya prescritos; y por otra, que la conducta atribuida al investigado se adecuaba con mayor exactitud a las prohibiciones éticas de “*Utilizar indebidamente los bienes muebles (...) de la institución para hacer actos de proselitismo partidario*” y “*Prevalerse del cargo para hacer política partidista*”, contenidas en el artículo 6 letras k) y l) de la LEG (f. 350).

5. Con el escrito presentado el quince de julio de dos mil catorce, el señor José Manuel Turcios Ruiz reconoció que “pudo ser un error” haber escrito su nombre en algún uniforme deportivo entregado pero que “no es una práctica para realizar política partidista” y que ello había sido corregido en el transcurso de la gestión.

Asimismo, señaló que la utilización del nombre del Alcalde en implementos deportivos y en la ejecución de proyectos es una costumbre adoptada por todos los Alcaldes del país, lo cual considera que debe ser investigado por este Tribunal (fs. 352 al 356).

6. En la resolución de las quince horas veinte minutos del tres de noviembre de dos mil catorce, se abrió a pruebas el procedimiento, y se comisionó a la licenciada Claudia Yanira Lara de Cruz para que se personara a las instalaciones de la empresa CUBO SPORT, S.A. de C.V., con el objeto de constatar los diseños de los uniformes deportivos confeccionados; a la Alcaldía Municipal de Jucuapa para verificar quién formuló el requerimiento para la adquisición de los uniformes, quién elaboró el diseño y quién lo aprobó, así como la identificación de los beneficiarios de dichos uniformes y el proceso de entrega de los mismos; entrevistara a las personas que tuvieran conocimiento de los hechos y realizara cualquier otra diligencia útil para el esclarecimiento de los mismos

Adicionalmente, se aclaró que la afirmación del señor Turcios Ruiz, respecto de la promoción de la figura del alcalde mediante implementos deportivos por parte de todos los jefes edilicios, era tan genérica que no revelaba los indicios necesarios para ordenar el inicio oficioso de una investigación (f. 357).

7. La instructora, designada por el Tribunal, expuso en el informe fechado el veinte de enero de dos mil quince, las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; y, además, propuso prueba testimonial (fs. 360 al 406).

8. En la resolución de las nueve horas veinte minutos del veinte de marzo de este año, se ordenó citar a los señores [REDACTED] en calidad de testigos, y se comisionó a la licenciada Lara de Cruz para que efectuara el interrogatorio de los mismos (f. 407).

9. Mediante la resolución de las catorce horas veinte minutos del diecisiete de abril del presente año, se comisionó a la licenciada Ada Melvin Villalta de Chacón para que efectuara el interrogatorio de los señores [REDACTED] (f. 413).

10. El veintiocho de abril del año en curso, se efectuó la audiencia de pruebas, y al inicio de la misma, el señor José Manuel Turcios Ruiz manifestó que deseaba rendir su declaración de manera voluntaria y espontánea.

Así, en síntesis, señaló que el municipio de Jucuapa tiene problemas de violencia y que la asociación PREPAZ les brindó apoyo en temas de cultura, deporte, entre otros.

Explicó que desde dos mil nueve la municipalidad dio a los equipos uniformes deportivos con la leyenda "Manuel Turcios- Alcalde", pero que lo hacía con "total desconocimiento".

Mencionó que ante el informe de la Corte de Cuentas, dicha leyenda se cambió por el nombre de la Alcaldía, y que así se han entregado hasta la fecha.

Afirmó que en su calidad de Alcalde, apoyó a los equipos con implementos deportivos, los cuales fueron adquiridos con fondos municipales y que él requirió que llevaran su nombre.

Finalmente, se prescindió de la declaración de los señores de los señores [REDACTED] [REDACTED] (fs. 416 al 418).

13. Por resolución de las ocho horas veinte minutos del tres de junio de dos mil quince, se corrió traslado al señor José Manuel Turcios Ruiz para que presentara las alegaciones pertinentes (f. 419).

14. Mediante escrito presentado el treinta de junio de este año, el señor José Manuel Turcios Ruiz respondió el traslado correspondiente, y solicitó que se le exonerara de responsabilidad (f. 421).

III. Hechos probados

Con la prueba producida en el procedimiento se ha acreditado con certeza que:

1) En el año dos mil doce, el señor José Manuel Turcios Ruiz se desempeñaba como Alcalde Municipal de Jucuapa según Decreto N.º 3 emitido por el Tribunal Supremo Electoral y publicado en el Diario Oficial N.º 73, Tomo 395, del veintitrés de abril de ese mismo año.

2) Durante el período comprendido entre enero y abril de dos mil doce, la municipalidad de Jucuapa, departamento de Usulután, adquirió uniformes e implementos deportivos con fondos municipales, y posteriormente fueron donados a equipos tales como Los Cocos, San Simón, C.D. Athletic, Zaragoza FC, entre otros (fs. 175 al 181, y 389 al 403).

3) Los uniformes deportivos llevaban la leyenda “Manuel Turcios- Alcalde” (fs. 72, 202, 204, 207, 208, 211 al 213, 217 y 404).

4) El señor Turcios Ruiz ordenó que los referidos uniformes tuvieran la leyenda con su nombre (f. 417).

5) El señor José Manuel Turcios Ruiz utilizó recursos de la municipalidad de Jucuapa para sufragar el costo de uniformes deportivos en los que, por orden suya, se promovió su nombre (f. 417 vuelto).

IV. Fundamentos de Derecho

1. Desde la fase liminar del procedimiento se atribuyó al señor José Manuel Turcios Ruiz la posible transgresión a las prohibiciones éticas de *“Utilizar indebidamente los bienes muebles (...) de la institución para hacer actos de proselitismo partidario”* y *“Prevalerse del cargo para hacer política partidista”*, contenidas en el artículo 6 letras k) y l) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG.

A criterio de este Tribunal en el presente caso existe un concurso aparente de normas, pues el hecho investigado es susceptible de ser analizado conforme a ambas prohibiciones éticas; sin embargo, es preciso decantarse por una sola de dichas normas sancionadoras.

En el Derecho Administrativo Sancionador para resolver estos problemas en los cuales dos normas pretenden sancionar un mismo hecho se aplican diversos criterios, entre ellos los de especialidad, subsidiaridad y alternabilidad. Así, bajo la técnica de la consunción se permite que el precepto penal más amplio o complejo absorba a los que castiga las infracciones consumidas por aquél.

En términos más precisos, los autores Cobo y Vives enuncian este principio del siguiente modo: *“el precepto que contempla de modo total el desvalor que el ordenamiento jurídico atribuye a una determinada conducta prevalece sobre el que lo contempla sólo de manera parcial”* (Nieto, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador, pág. 518).

Así, es claro que la acción de prevalerse del cargo para hacer política partidista puede definitivamente abarcar el hecho de utilizar los bienes de la institución para el mismo fin, pues lo que se reprocha con tal proscripción es 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, para promover un partido, a un candidato legalmente inscrito o a una ideología política determinada.

En el anterior sentido, los hechos objeto de análisis se adecúan de mejor manera a la prohibición ética de *“Prevalerse del cargo para hacer política partidista”*, por lo que resulta irrelevante elaborar el juicio de adecuación normativa respecto de la prohibición ética de *“Utilizar indebidamente los bienes muebles (...) de la institución para hacer actos de proselitismo partidario”*.

3. Hecha la anterior aclaración, 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 de 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 persigue prevenir y erradicar cualquier práctica que atente contra la calidad de la función pública en detrimento de la colectividad.

Bajo esa lógica, en la prohibición ética de *“prevalecerse del cargo para hacer política partidista”* contenida en la letra l) del art. 6 de la LEG, la adecuación constante del servicio civil a las exigencias constitucionales, en la búsqueda de garantizar el derecho a la eficiencia en la gestión pública, tiene sustento en que los funcionarios y empleados públicos *“están al servicio del Estado”* y no de una fracción política determinada.

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, 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.

V. Consideraciones aplicables al caso concreto

Con la prueba vertida ha quedado demostrado fehacientemente que durante el período comprendido entre enero y abril de dos mil doce, la municipalidad de Jucuapa, departamento de Usulután, adquirió uniformes e implementos deportivos con fondos municipales, los cuales fueron posteriormente donados a equipos como Los Cocos, San Simón, C.D. Athletic, Zaragoza FC, Galáctico FC, entre otros.

Asimismo, se ha acreditado que dichos uniformes contenían la leyenda “Manuel Turcios-Alcalde” a requerimiento de él mismo, tal como lo admitió voluntaria y espontáneamente en la audiencia de prueba (fs. 416 al 418).

Además, indicó que ante el informe de la Corte de Cuentas, dicha frase se sustituyó por el nombre de la Alcaldía, y que así se han entregado hasta la fecha.

Respecto de las anteriores declaraciones, es necesario acotar que la Ley de Ética Gubernamental regula un procedimiento administrativo sancionador que se rige por los principios de no solemnidad, contradicción, igualdad, lealtad, probidad y buena fe.

Ahora bien, para considerar las manifestaciones del posible infractor como una confesión, y que constituyan por tanto un verdadero medio de prueba, se deben observar ciertos requisitos de validez, entre ellos que se otorgue de forma personal ante autoridad competente, y sobre todo que dicho reconocimiento de responsabilidad por parte del investigado se produzca voluntaria y espontáneamente en cualquier estado de la tramitación del procedimiento, siempre que la Administración resuelva admitir la confesión.

En definitiva, es el servidor público denunciado quien voluntaria y espontáneamente puede confesar algún hecho ante el Tribunal.

En el presente caso, el señor Turcios Ruiz manifestó claramente su voluntad de rendir su declaración sobre los hechos que se le imputaban, y admitió que los uniformes llevaban su nombre impreso, con lo cual inevitablemente se promocionaba su figura personal aun cuando hiciera mención de su cargo de Alcalde.

Precisamente, al haber donado implementos deportivos con la leyenda “Manuel Turcios-Alcalde”, los cuales se adquirieron con recursos de la municipalidad de Jucuapa, el señor Turcios Ruiz logró publicitar su imagen personal, esto es, promocionó su figura individual en lugar de la del municipio como institución.

De hecho, la referida frase supuso una propaganda de su persona como si se hubiera tratado de una donación efectuada por él, todo con la finalidad de lograr notoriedad.

A todo servidor público le está vedado tomar ventaja de su cargo para incidir en la voluntad de los electores, ya sea a favor suyo, del partido político al que está adscrito o de una ideología política concreta, situación que se vuelve mucho más reprochable si se trata de un funcionario de *elección popular*, cuyo compromiso con la sociedad debe ser mayor.

En ese sentido, existió un aprovechamiento indebido del elemento material que tenía a su disposición (el diseño de los uniformes deportivos) que favoreció su imagen personal, e indirectamente

la del partido político que representaba, dada la vinculación existente entre el cargo público de Alcalde Municipal de Jucuapa y el partido político que permitió que el señor Turcios Ruiz figurara como tal.

Sin duda, al publicitar con su nombre la realización de obras públicas que le competen al municipio, el funcionario logra generar empatía en la colectividad y en los posibles votantes, tal como sucede en las campañas políticas, pero en este caso sufragada con recursos estatales.

En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en este procedimiento, se concluye entonces que el señor José Manuel Turcios Ruiz, en su entonces calidad de Alcalde Municipal de Jucuapa, se prevaleció de su cargo para promocionar su imagen política al imprimir su nombre en uniformes deportivos que la municipalidad adquirió con fondos municipales y posteriormente donó, de tal manera que infringió la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental.

Ello resulta antagónico al desempeño ético de la función pública, la cual debe anteponer siempre el interés público sobre el particular, en beneficio de la colectividad, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

De hecho, ningún servidor público debe ocupar los elementos propiedad del Estado que se encuentran en su entorno, ni las facultades o prerrogativas que se derivan de su cargo para promover candidaturas, partidos, figuras o ideologías políticas.

VI. Sanción aplicable

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

Ahora bien, según el Decreto Ejecutivo N.º 56, de fecha seis de mayo de dos mil once, y publicado en el Diario Oficial N.º 85, Tomo 391, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que se inició la conducta del señor José Manuel Turcios Ruiz, equivalía a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10).

A la vez, de conformidad con el artículo 44 de la LEG, para fijar el monto de la multa el Tribunal considerará uno o más de los siguientes aspectos: *i)* la gravedad y circunstancias del hecho cometido; *ii)* el beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente y parientes; *iii)* el daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados; y *iv)* la capacidad de pago, y la renta potencial del sancionado al momento de la infracción.

En el caso particular, el hecho de haber requerido que los uniformes deportivos adquiridos con fondos municipales llevaran impresa la leyenda “Manuel Turcios- Alcalde”, supuso un aprovechamiento de su cargo público por parte del señor Turcios Ruiz en detrimento del erario estatal.

En razón de lo anterior, dado que no es posible cuantificar el daño causado por el infractor, pero se estima que el mismo no es de una gravedad considerable, es pertinente imponerle una multa correspondiente a un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento de la comisión de los hechos, equivalente a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10), por la infracción a la prohibición ética de “*Prevalerse del cargo para hacer política partidista*”, contenida en el artículo 6 letra 1) de la LEG.



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, 2, 6 letra l), 20 letra a), 37, 42, 43, 44, 46 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Sanciónase* al señor José Manuel Turcios Ruiz, ex Alcalde Municipal de Jucuapa, departamento de Usulután, con una multa correspondiente a un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento de la comisión de los hechos, equivalente a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10), por la infracción a la prohibición ética de “*Prevalerse del cargo para hacer política partidista*”, contenida en el artículo 6 letra l) de la LEG.

b) *Incorpórense* los datos correspondientes del señor José Manuel Turcios Ruiz en el Registro Público de Personas Sancionadas.

c) *Tiénesse* por señalada como lugar para recibir notificaciones la dirección que consta a folio 421 del expediente de este procedimiento.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

Co3 ✓



