

110-A-13

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas con quince minutos del día uno de octubre de dos mil quince.

Por agregado el escrito presentado el diecisiete de septiembre del año en curso por el señor David Ricardo Urquilla Bonilla, por medio del cual presenta su alegato correspondiente (fs. 308 al 311).

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso

1. El presente procedimiento inició mediante aviso recibido el veintinueve de noviembre de dos mil trece, en el cual se indicó que el señor David Ricardo Urquilla Bonilla, Presidente del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria (FOSOFAMILIA) laboraba simultáneamente en la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), aunque en realidad no realizaba ninguna función en esta última.

El informante agregó que en el dos mil doce el referido señor compró una camioneta con fondos de FOSOFAMILIA para su uso personal; contrató a su "amante" como asistente personal y "le pagó con fondos públicos por un servicio privado", sin controlarle su horario de trabajo; asimismo indicó que despidió sin razón a diversos empleados, y que derrochaba el dinero en comprar muebles y celulares caros. (f. 1).

2. Por resolución de las ocho horas y quince minutos del día siete de febrero de dos mil catorce se declaró improcedente el aviso recibido contra el señor David Ricardo Urquilla Bonilla, respecto a la supuesta contratación de su asistente personal, los despidos aparentemente injustificados y el gasto de dinero en comprar muebles y celulares caros; sin embargo, se inició la investigación preliminar del caso por la posible transgresión del deber ético de "*Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados*" y a la prohibición ética de "*Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario, excepto las que expresamente permita el ordenamiento jurídico*", regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letra c) de la LEG, por cuanto el referido señor habría utilizado de forma indebida una camioneta propiedad de FOSOFAMILIA, y desempeñado simultáneamente los cargos de Presidente de dicha institución y empleado de ANDA. (f. 2).

Como resultado de la investigación, se determinó que el señor Urquilla Bonilla tenía asignado el vehículo placas P 202-839, propiedad de FOSOFAMILIA y de uso discrecional, cuya compra se tramitó en el dos mil doce con fondos institucionales provenientes de una asignación presupuestaria a la Presidencia de la República/SAE.

El presidente de ANDA indicó que el señor Urquilla Bonilla se desempeñaba en esa institución desde el doce de octubre de dos mil nueve, como asesor de la Presidencia, desempeñándose luego como Secretario de la Junta de Gobierno y posteriormente como

Profesional Jurídico y encargado de los estudios de legislación hídrica, especificando que su horario de trabajo era de las ocho a las dieciséis horas, no estando sujeto a control de marcación.

Añadió que en razón del nombramiento del señor Urquilla Bonilla como Presidente del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria, desde el veintiocho de marzo de dos mil doce, se le otorgaban los permisos necesarios para que asistiera a las reuniones de Consejo Directivo de dicha entidad y cualquier otra reunión o compromiso en que fuera requerido. Finalmente, expresó que el veinticuatro de junio de dos mil catorce el señor Urquilla Bonilla terminó su gestión como Presidente de la referida institución (fs. 5 al 30).

3. Mediante resolución de las trece horas treinta y cinco minutos del veintiuno de enero de dos mil quince, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor David Ricardo Urquilla Bonilla, Presidente del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria (FOSOFAMILIA), a quien se atribuyó 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”*, regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa y se solicitó a la Procuradora General de la República que asignara un defensor público para asistirlo en el presente procedimiento, a fin de garantizar su defensa técnica (f. 31).

4. Con el escrito presentado el veinticinco de febrero del corriente año, el señor Urquilla Bonilla manifestó, en síntesis, que en cuanto a la prohibición de desempeñar simultáneamente los cargos de Presidente del FOSOFAMILIA y empleado de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), oportunamente se aclaró que como empleado de ANDA se le concedieron los permisos necesarios para ocuparse de la función de carácter público encomendada en FOSOFAMILIA.

Asimismo, señaló que el vehículo placas P 202-839, fue adquirido respetando la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y, a pesar de disponerse su uso discrecional, siempre lo utilizó para el cumplimiento de los fines institucionales. (fs. 35 al 36).

5. En la resolución de las nueve horas quince minutos del diez de abril del año en curso se abrió a pruebas el procedimiento; se comisionó a la licenciada Claudia Yanira Lara de Cruz para que se apersonara a las instalaciones del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria, y entrevistara a personas que tuvieran conocimiento sobre los hechos atribuidos al señor David Ricardo Urquilla Bonilla, y para recabar cualquier información relevante que esclareciera tales hechos; además, se requirió al Consejo Directivo del FOSOFAMILIA que remitiera certificación del nombramiento del señor Urquilla Bonilla como Presidente de dicha institución, la documentación que acreditara la propiedad de los vehículos que estuvieron asignados al señor Urquilla Bonilla durante ese mismo período y, particularmente, del vehículo placas P 202-839, los documentos que respaldaran la designación del referido vehículo como de uso discrecional, el acta de entrega del mencionado vehículo al señor Urquilla Bonilla, y las bitácoras o controles



administrativos del uso del vehículo P 202-839, durante el período del diecinueve de septiembre de dos mil doce a noviembre de dos mil trece (f. 37).

El referido Consejo envió dicha documentación el cinco de mayo del corriente año (fs. 41 al 257).

Por su parte, la instructora designada por el Tribunal mediante informe fechado el veintiocho de mayo del presente año expuso las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; asimismo, incorporó prueba documental (fs. 258 al 298).

En el caso particular, la instructora designada por el Tribunal indicó que el día domingo diez de noviembre de dos mil trece el señor Urquilla Bonilla se accidentó en el vehículo P202-839, aproximadamente a las cinco de la mañana, situación que se produjo durante el período en el cual sucedieron los hechos objeto de investigación, por lo que este Tribunal consideró conveniente, para mejor proveer, recabar más elementos de convicción que permitieran dilucidar si el investigado se encontraba realizando alguna misión oficial ese día con el referido vehículo.

6. Según resolución de las once horas y veinticinco minutos del nueve de julio de dos mil quince, como prueba para mejor proveer, se requirió al Consejo Directivo del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria que remitiera un informe en el que indicara si el día diez de noviembre de dos mil trece el señor David Ricardo Urquilla Bonilla tenía asignada alguna misión oficial en representación de la institución, la finalidad y el resultado de la misma, así como el tiempo ocupado en ella (f. 299).

7. El diecinueve de agosto corriente año, el Consejo Directivo del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria remitió el informe requerido, por medio del cual aseguró que el día diez de noviembre de dos mil trece, el señor Urquilla Bonilla tenía asignado el vehículo P202-839, más no se encontraba realizando ninguna misión oficial. (fs. 302 al 305).

8. Por resolución de las quince horas y veinticinco minutos del dos de septiembre de dos mil quince, se corrió traslado al señor David Ricardo Urquilla Bonilla para que presentara las alegaciones pertinentes (f. 306).

11. Mediante escrito presentado el siete de septiembre de este mismo año, el señor Urquilla Bonilla presentó los respectivos alegatos, manifestando en síntesis que el vehículo placas P202-839 se encontraba asignado a su persona de forma discrecional, por lo tanto estaba sujeto a los controles ordinarios que se le aplican a los restantes vehículos institucionales que no gozan de tal calidad.

Asimismo manifiesta que el diez de noviembre de dos mil trece, aproximadamente a las cinco de la mañana, utilizó el vehículo para dirigirse a una farmacia a comprar medicamentos, ya que se encontraba enfermo, y que en el trayecto de dicha diligencia colisionó contra un poste de tendido eléctrico sobre la Avenida Bernal, y que por motivos de seguridad abandonó el automóvil y se dirigió a su casa a pie, puesto que cercano al lugar del accidente se encontraban un par de sujetos con apariencia de "miembros de maras", dando aviso posteriormente a la señora Irma

Nohemy Servellón de Martínez, Directora Ejecutiva de FOSOFAMILIA, con el objetivo que se le notificará a la compañía aseguradora del incidente (fs. 308 al 312).

II. Hechos probados

Con la prueba producida y aportada en el presente procedimiento se ha establecido con certeza que:

1) Del veintiocho de marzo de dos mil doce al veinticuatro de junio de dos mil catorce, el señor David Ricardo Urquilla Bonilla se desempeñó como Presidente del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria (FOSOFAMILIA), según Acuerdo N. ° 138 emitido por la Presidencia de la República y publicado en el Diario Oficial N.° 64, Tomo 395, del diez de abril de dos mil doce (fs. 41 a 43).

2) El vehículo placas P202-839 es propiedad del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria y desde el día diecinueve de septiembre de dos mil doce, se encontraba asignado bajo el régimen de “uso discrecional” al señor David Ricardo Urquilla Bonilla, en ese entonces Presidente de FOSOFAMILIA (fs. 5, 7 y 55).

3) El día domingo diez de noviembre de dos mil trece, aproximadamente a las cinco de la mañana, el señor Urquilla Bonilla se accidentó en el vehículo P202-839 en la Avenida Bernal, departamento de San Salvador (fs. 291 al 298).

4) El diez de noviembre de dos mil trece no existió misión oficial alguna en la cual el señor Urquilla Bonilla participara en representación de FOSOFAMILIA y para lo cual requiriera el uso del vehículo P202-839 (fs. 302).

5) El día diez de noviembre de dos mil trece el señor David Ricardo Urquilla Bonilla utilizó el vehículo placas P202-839, propiedad de FOSOFAMILIA, para un fin estrictamente particular, ya que lo ocupó en fecha inhábil como medio de transporte personal.

III. Fundamentos de Derecho

Desde la fase liminar del procedimiento la conducta atribuida al señor David Ricardo Urquilla Bonilla se identificó como una posible transgresión al deber ético de *“Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”*, regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental.

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 importante en los sistemas internacionales de lucha contra la corrupción.

En armonía con esos propósitos, la Ley de Ética Gubernamental establece con precisión que los servidores públicos y quienes sin tener tal calidad administren bienes o manejen fondos públicos deben *utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados* (artículo 5 letra “a” de la LEG).

Asimismo, esa Ley enuncia un catálogo de principios rectores –entre ellos los de supremacía del interés público, lealtad, eficiencia y eficacia– que exhortan a todos aquellos que administran recursos del Estado a utilizarlos de forma *racional*, y destinarlos únicamente para fines institucionales; pues su desvío hacia objetivos particulares indudablemente se traduce en actos que transgreden la ética pública.

Los recursos públicos –bienes y fondos– que maneja y custodia cualquier servidor público pertenecen a la respectiva institución y están al servicio de los intereses públicos. El funcionario o empleado público, en su trabajo cotidiano, no ha de orientar sus acciones ni los recursos que gestione hacia beneficios personales, sino hacia objetivos que se vinculen de forma específica con las atribuciones y funciones legales de la institución respectiva; lo cual debe servir únicamente a la realización de un interés colectivo; es decir, que importe a todos los miembros de la sociedad.

El desempeño de una función pública no debe visualizarse como una oportunidad para satisfacer intereses privados, ni para obtener beneficios o privilegios, pues ello comporta una verdadera desnaturalización de la actividad estatal.

Entonces, desde la perspectiva ética es absolutamente reprochable que cualquier servidor público no emplee adecuadamente los recursos públicos; ello afecta el patrimonio estatal y, en última instancia, obstaculiza que el interés general –el bien común– sea satisfecho conforme a las exigencias constitucionales.

IV. Consideraciones aplicables al caso concreto

En el presente procedimiento, con la prueba producida se ha establecido que el día diez de noviembre de dos mil trece el señor David Ricardo Urquilla Bonilla, en ese entonces Presidente del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria, utilizó el vehículo P202-839, propiedad de dicha institución, como medio de transporte personal; incluso aproximadamente a las cinco de la mañana se accidentó en el mismo.

En efecto, conforme a lo suscrito en formulario de reporte de accidente de “ASSA”, compañía de seguros, S.A., por el mismo señor Urquilla Bonilla, éste informó que en la madrugada del día domingo diez de noviembre chocó en el vehículo P202-839 contra un poste,

específicamente en la Avenida Bernal, municipio de San Salvador, por lo cual procedió a tomar las placas del automóvil, abandonándolo en el lugar del accidente y caminó hasta su residencia particular, sin reportar de inmediato tal circunstancia a las autoridades policiales correspondientes.

Si bien el señor Urquilla Bonilla argumentó que el día nueve de noviembre de dos mil trece sufrió [REDACTED] y que por tal motivo en la madrugada del día siguiente se dirigió a la farmacia "Las Américas", ubicada en Sierra Nevada, Colonia Miramonte, San Salvador, para comprar medicamentos, dicha situación no fue probada durante el procedimiento.

Al respecto, está claro que el día domingo diez de noviembre del dos mil trece no había ninguna misión oficial que el señor Urquilla Bonilla realizaría en representación de FOSOFAMILIA, por lo cual no hay justificación para que el vehículo institucional P202-839 estuviese circulando en la madrugada de dicha fecha, pues de igual forma al tratarse de un día inhábil el referido automotor debía estar resguardado.

Si bien el señor Urquilla Bonilla en su defensa señaló que el vehículo asignado era de "uso discrecional" y que la modalidad de su utilización se regía por los artículos 25 y 26 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, los cuales señalan que los vehículos clasificados como de uso discrecional están exentos de control y de llevar placas o inscripciones institucionales, dicha disposición establece que los mismos serán destinados a las "actividades regulares de cada órgano", lo cual según la prueba que obró en el expediente, evidenció que el uso que se le dio al automóvil P202-839 el diez de noviembre del dos mil trece, no guardaba relación con los fines institucionales de FOSOFAMILIA y no se trataba de una actividad de interés para dicho ente, por lo que se trataba de asuntos meramente personales.

De hecho, aun cuando el art. 61 N.º 1 del Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial establezca que la clasificación de un vehículo como de uso discrecional supone, en principio, que el mismo no tendrá "restricciones para su uso en todo tiempo", es dable indicar que la Ley de Ética Gubernamental es una norma que, por su jerarquía, especialidad y vigencia posterior, predomina sobre aquella, por lo cual, como lo indicó este Tribunal en la resolución del 3/IV/2014, procedimiento referencia 59-A-13, los vehículos de uso discrecional deben ser utilizados debida y racionalmente, atendiendo a los fines institucionales para los cuales están destinados; ello en aras de hacer efectivo el principio de primacía del interés público y otros propios de la Ética Pública.

Por supuesto, la discrecionalidad no puede suponer un uso arbitrario, pues ante todo, se trata de bienes públicos afectos a fines de igual naturaleza.

Sobre el particular, se reitera que la utilización de los bienes públicos no puede estar regida por la voluntad de los funcionarios públicos, y el uso indebido de los mismos se perfila cuando éstos se destinan hacia una *finalidad distinta a la que persiguen*.

En el presente caso, conviene señalar que lo éticamente reprochable es utilizar un bien propiedad de FOSOFAMILIA (el vehículo placas P202-839) para un fin meramente particular, y que no estuviera destinado al cumplimiento de la función pública.



Por tanto, los hechos comprobados son reprochables desde la perspectiva de la ética pública.

Significa entonces que al haber obtenido un beneficio particular valiéndose de recursos del Estado, el servidor público transgredió el 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*", regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

Como ente rector y promotor de la ética pública, este Tribunal condena todas las acciones u omisiones realizadas por las personas sujetas a la aplicación de la LEG en perjuicio del erario estatal y en *ultima ratio* de la colectividad, de manera que deberá imponerse la sanción legal correspondiente por la conducta del señor David Ricardo Urquilla Bonilla, ex Presidente del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria.

V. 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.

El artículo 42 de la LEG establece que una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en la misma, el Tribunal sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que diere lugar, impondrá la multa respectiva, cuya cuantía no será inferior a un salario mínimo mensual hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.

Ahora bien, según Decreto Ejecutivo N.º 104, de fecha uno de julio del dos mil trece, publicado en el Diario Oficial N.º 119, tomo 400, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que se dio la conducta del señor David Ricardo Urquilla Bonilla, equivalía a doscientos cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$242.40).

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, es dable indicar que los hechos cometidos por el infractor son reprochables y generaron un beneficio personal, asimismo produjo un detrimento a la Administración Pública por cuanto el vehículo P202-839 sufrió daños considerables en el accidente y cuya reparación fue cubierta por la empresa aseguradora contratada y sufragada por el Fondo Solidario para la Familia Microempresaria.

En razón de lo anterior, es pertinente imponer al infractor una sanción de multa por el monto de tres salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigente al momento de la comisión de los hechos.

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, 5 letra a), 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) *Sanciónese* al señor David Ricardo Urquilla Bonilla, ex Presidente del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria, con una multa de setecientos veintisiete dólares con veinte centavos (US\$727.20) por haber inobservado el 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”*, regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

b) *Incorpórense* los datos correspondientes del señor David Ricardo Urquilla Bonilla en el Registro Público de Personas Sancionadas.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

Cod ✓