

La presente resolución en su versión original contiene **datos personales y elementos de carácter confidencial**. En este contexto, es oportuno proteger la esfera de privada de sus titulares. En tal sentido, conforme a lo establecido al artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se extiende la siguiente versión pública.

12-O-14

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las quince horas con veinte minutos del día ocho de septiembre de dos mil dieciséis.

Por agregado el escrito presentado el veinticinco de agosto de este año por el señor Mario Meléndez Portillo, por medio del cual expresa sus alegaciones correspondientes (f. 60).

#### **CONSIDERANDOS:**

##### **I. Relación del caso**

1. El presente procedimiento inició de oficio con base en una nota periodística publicada el día nueve de octubre de dos mil catorce en La Prensa Gráfica, en la cual se mencionaba la participación del señor Mario Meléndez Portillo, Alcalde Municipal de Panchimalco, en un evento de naturaleza político partidista en horas laborales, efectuado entre septiembre y octubre de dos mil catorce (f. 1).

2. Por resolución de las trece horas veinte minutos del veintiocho de octubre de dos mil catorce, se ordenó la investigación preliminar del caso por la posible transgresión de las prohibiciones éticas de *“Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”* y de *“Prevalerse del cargo para hacer política partidista”*; reguladas en el artículo 6 letras e) y l) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG), por parte del señor Meléndez Portillo, a quien se le requirió informe (fs. 2 y 3).

En ese marco, el referido Alcalde informó que no constaba en sus registros que hubiese participado en un evento con el partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) entre septiembre y octubre de dos mil catorce (f. 5).

3. Mediante resolución de las quince horas veinte minutos del catorce de abril de dos mil quince, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Mario Meléndez Portillo, Alcalde Municipal de Panchimalco, a quien se atribuyó la posible transgresión a las prohibiciones éticas de *“Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”* y de *“Prevalerse del cargo para hacer política partidista”*; reguladas en el artículo 6 letras e) y l) de la LEG, y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (f. 7).

4. Con el escrito presentado el ocho de mayo de dos mil quince, el señor Meléndez Portillo planteó sus argumentos de defensa y solicitó que se archivara el expediente (fs. 10 y 11).

5. En la resolución de las catorce horas con veinte minutos del día nueve de julio de dos mil quince, se declaró sin lugar la petición del investigado de archivar el expediente; se abrió a pruebas el procedimiento; se comisionó a la licenciada \_\_\_\_\_ como instructora para que realizara la investigación de los hechos y la recepción de la prueba, en particular para que se personara a las instalaciones de la municipalidad de Panchimalco, entrevistara a personas que tuvieran conocimiento de los hechos controvertidos, verificara las actividades efectuadas por el señor Mario Meléndez Portillo durante el período investigado; asimismo, para que se personara a las instalaciones de la Prensa Gráfica y entrevistara al periodista \_\_\_\_\_; y realizara cualquier otra diligencia útil para el esclarecimiento de tales hechos; y se requirió informe al Concejo Municipal de Panchimalco (fs. 13 y 14).

6. Mediante el oficio recibido el veintiocho de agosto de dos mil quince, el señor [redacted], remitió un detalle de las actividades efectuadas durante septiembre y octubre de dos mil catorce por el señor Mario Meléndez Portillo, fuera de las instalaciones de la citada municipalidad (fs. 19 al 25).

7. La instructora designada por el Tribunal en el informe fechado el diez de septiembre de dos mil quince, expuso las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; asimismo, propuso prueba testimonial (fs. 26 al 42).

8. Por resolución de las nueve horas veinte minutos del catorce de octubre de dos mil quince, se ordenó citar al señor [redacted] en calidad de testigo; y se comisionó a la licenciada [redacted] para que efectuara el interrogatorio del mismo (f. 43).

9. En el acta de audiencia de prueba de las nueve horas del cinco de noviembre de dos mil quince, se hizo constar que el señor [redacted] y el defensor público del investigado no comparecieron a la referida diligencia (f. 48).

10. Por resolución de las trece horas veinte minutos del veinticinco de febrero de este año, se reprogramó la audiencia de prueba; se previno al señor [redacted] que de no asistir a la audiencia programada se informaría a la Fiscalía General de la República por la posible comisión del delito de desobediencia de particulares; y se requirió nuevamente a la Procuradora General de la República que asignara un defensor público para que asistiera a la señor Mario Meléndez Portillo (f. 49).

11. El quince de marzo de dos mil dieciséis, se recibió la declaración del señor [redacted], quien, en síntesis, expresó que el ocho de octubre de dos mil catorce en horas de la mañana el partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) efectuaba una celebración por el "Día del Internacionalista" en la Escuela de Cuadros ubicada en los Planes de Renderos.

Explicó que se enteró del referido evento mediante las redes sociales que señalaban la presencia de distintos funcionarios, por lo cual afirmó que al desplazarse a la Escuela de Cuadros, captó una fotografía del señor Mario Meléndez Portillo entre las nueve horas cuarenta minutos y las diez horas, cuando éste salía de la actividad (fs. 54 al 57).

12. Por resolución de las ocho horas veinte minutos del nueve de agosto del corriente año, se corrió traslado al señor Mario Meléndez Portillo para que presentara las alegaciones pertinentes (f. 58).

13. Con el escrito presentado el veinticinco de agosto de este año, el señor Meléndez Portillo respondió el traslado correspondiente solicitando que se le sobresea (f. 60).

## II. Hechos probados

1) El señor Mario Meléndez Portillo es Alcalde Municipal de Panchimalco 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 dos mil doce; y de conformidad con el Decreto N.º 2 emitido por el Tribunal Supremo Electoral el veintisiete de marzo de dos mil quince, publicado en el Diario Oficial N.º 63, Tomo N.º 407, de fecha diez de abril del mismo año.

2) El ocho de octubre de dos mil catorce el Concejo Municipal de Panchimalco sesionó de forma ordinaria a partir de las ocho de la mañana en el Distrito Municipal Número Uno ubicado frente al Mirador de Los Planes de Renderos, la cual fue presidida por el señor Meléndez Portillo (fs. 23 al 25, 34 y 35).

3) El ocho de octubre de dos mil catorce, el partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) realizó en horas de la mañana un evento denominado “El día del Internacionalista” en el inmueble “La Escuela de Cuadros”, ubicado en los Planes de Renderos, a pocos metros del Distrito Municipal Número Uno (f. 36).

4) El señor Mario Meléndez Portillo se ausentó de la sesión del Concejo Municipal de Panchimalco para asistir al evento efectuado por el FMLN (fs. 55 y 56).

5) El ocho de octubre de dos mil catorce el señor Meléndez Portillo participó en un evento político en horas laborales, desatendiendo las funciones que debía desempeñar como Alcalde Municipal.

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

1. Desde la fase liminar del procedimiento la conducta atribuida al señor Mario Meléndez Portillo se identificó como una posible transgresión a las prohibiciones éticas de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley” y de “Prevalerse del cargo para hacer política partidista”; reguladas en el artículo 6 letras e) y l) de la Ley de Ética Gubernamental.

2. La prohibición ética de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley” 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 1º 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, 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 o judiciales.

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 importante función que realizan. De ahí, la necesidad de prohibir este tipo de conductas.

3. Por otra parte, la prohibición ética de *“Prevalerse del cargo para hacer política partidista”* regulada en el artículo 6 letra l) de la LEG, pretende evitar 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.

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.

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.

Así, 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.

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.

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

1. Con la prueba vertida en el presente procedimiento, ha quedado demostrado fehacientemente que el ocho de octubre de dos mil catorce el señor Mario Meléndez Portillo, en su calidad de Alcalde



Municipal de Panchimalco, presidió la sesión ordinaria del Concejo a partir de las ocho de la mañana en el Distrito Municipal Número Uno (fs. 23 al 25, 34 y 35).

Asimismo, se comprobó que, el mismo día, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) realizó en horas de la mañana un evento denominado “Día del Internacionalista” en el inmueble “La Escuela de Cuadros”, ubicado en los Planes de Renderos, tal como lo señaló la señora María Marta Concepción Valladares Mendoza, conocida por Nidia Díaz, de la Secretaría Nacional de la Memoria Histórica de dicho partido (f. 36).

Ahora bien, al brindar su declaración en la audiencia respectiva, el señor Meléndez Portillo afirmó categóricamente haber fotografiado al señor Meléndez Portillo saliendo ese día de “La Escuela de Cuadros” entre las nueve horas cuarenta minutos y las diez horas, cuando se retiraba de la actividad realizada por el FMLN.

En el presente caso, si bien puede afirmarse que el Alcalde Municipal de Panchimalco participó en el evento “Día del Internacionalista” celebrado por el partido FMLN, no se ha podido demostrar que el mismo se haya valido de la posición de superioridad que le otorga su cargo para hacer política partidista, es decir, para promover un partido, a un candidato legalmente inscrito o a una ideología política determinada, que en esencia es el contenido de la prohibición ética de “Prevalerse del cargo para hacer política partidista” regulada en el art. 6 letra l) de la LEG.

En efecto, la política partidista conlleva realizar actividades que tienen por objeto inducir a los electores a tomar opción con su voto por una determinada propuesta política.

En ese sentido pese a las diligencias de investigación desarrolladas por el Tribunal, no se ha logrado establecer que el ocho de octubre de dos mil catorce, el señor Meléndez Portillo haya realizado acciones tendientes a beneficiar o generar una ventaja a favor de la fracción del FMLN.

Al respecto, 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.

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 Mario Meléndez Portillo, dado que no se ha establecido que durante el día investigado haya transgredido la norma ética antes apuntada.

2. Por otra parte, se verificó la certificación del acta número treinta y nueve de la sesión del Concejo Municipal de Panchimalco efectuada el ocho de octubre de dos mil catorce, pero en ella no consta que el señor Meléndez Portillo haya abandonado la sesión, ni tampoco una justificación de su ausencia de una reunión en la que debía participar -y, lógicamente, permanecer- en su calidad de Presidente del Concejo (art. 24 del Código Municipal).

De esta manera, quedó demostrado que el señor Meléndez Portillo no cumplió exacta y diligentemente con sus labores el día antes apuntado, pues se comprobó que en realidad participó en un evento efectuado por el partido político FMLN en el tiempo que se esperaba cumpliera con su cargo

Alcalde Municipal le corresponden desempeñar.

En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en este procedimiento, se concluye entonces que el ocho de octubre de de dos mil catorce el señor Mario Meléndez Portillo infringió la prohibición ética de *"Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley"*, regulada en el artículo 6 letra e) 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.

#### **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.

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 de la conducta del señor Mario Meléndez Portillo 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, el ocho de octubre de dos mil catorce el Alcalde Municipal de Panchimalco se ausentó de la sesión ordinaria del Concejo para asistir a un evento celebrado por el partido FMLN, lo cual revela la falta de responsabilidad del infractor al cumplir con su función pública por realizar una actividad privada ajena al interés municipal. Se trata pues, de un hecho de leve gravedad que amerita una sanción de igual envergadura.

En razón de lo anterior, es pertinente imponer al infractor 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 cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$242.40), por la infracción a la prohibición ética de *"Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley"*, regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

Por tanto, con base en los artículos I 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 letras e) y 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) *Absuélvese* al señor Mario Meléndez Portillo, Alcalde Municipal de Panchimalco, a quien se atribuyó la transgresión de la prohibición ética de “*Prevalerse del cargo para hacer política partidista*”, regulada en el artículo 6 letra l) de la LEG.

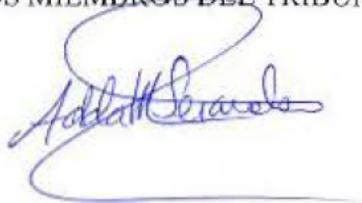
b) *Sanciónase* al señor Mario Meléndez Portillo, con una multa correspondiente a un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento de la comisión de los hechos, equivalente a doscientos cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$242.40), por la infracción a la prohibición ética de “*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley*”, regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

c) *Incorpórense* los datos correspondientes del señor Mario Meléndez Portillo en el Registro Público de Personas Sancionadas.

*Notifíquese.*



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.



Co3