

18-A-15

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las once horas con diez minutos del día veintidós de marzo de dos mil diecinueve.

Por agregado el escrito presentado el día veinticinco de febrero del corriente año, por el abogado Vladimir José Velásquez Gutiérrez, apoderado general judicial con cláusula especial del señor Omar Antonio Lazo Vásquez (f. 83).

El presente procedimiento inició mediante aviso recibido por medio de correo electrónico el día diecisiete de febrero de dos mil quince, contra el señor Lazo Vásquez, ex Alcalde Municipal de Sociedad, departamento de Morazán.

Considerandos:

I. Relación de los hechos.

a) Objeto del caso

Al investigado se atribuye la posible infracción 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 de las prohibiciones éticas de “*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley*” y “*Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales*” regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letras e) y f) de la Ley de Ética Gubernamental, por cuanto durante el período comprendido entre enero de dos mil doce hasta febrero de dos mil quince, habría utilizado los vehículos placas N-3239 y N-2867 para realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de atención de esa comuna; y habría solicitado al señor José Luis Flores Turcios, Motorista, que en el horario laboral efectuara actividades ajenas a las funciones institucionales.

b) Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de las catorce horas diez minutos del día ocho de abril de dos mil quince, se ordenó la investigación preliminar y se requirió informe al señor Omar Antonio Lazo Vásquez (fs. 4 y 5).

2. En el informe recibido el día dieciocho de mayo de dos mil quince, el señor César Omar Saravia Iglesias, Alcalde Municipal de Sociedad, indicó que los vehículos placas N-3239 y N-2867 son propiedad de la Alcaldía y en su momento fueron asignados al señor Omar Antonio Lazo Flores y a su motorista; los cuales eran utilizados para distintas actividades las veinticuatro horas del día, inclusive los días sábado y domingo.

Manifestó que no existe un control administrativo del uso de los vehículos, ni respecto de la asistencia y horario laboral del señor Lazo Flores; y mencionó que desde mayo de dos mil once hasta mayo de quince, el señor José Luis Flores Turcios laboró en la Alcaldía como Motorista del señor Lazo Flores (fs. 9 y 10).

3. Por resolución de las ocho horas diez minutos del día treinta y uno de agosto de dos mil quince, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Omar Antonio Lazo Vásquez, ex Alcalde Municipal de Sociedad, y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (fs. 11 y 12).

4. Con el escrito presentado el día once de noviembre de dos mil quince, el señor Lazo Vásquez manifestó que uno de los vehículos le fue asignado para realizar las diferentes misiones oficiales que le correspondían como Alcalde y el segundo era utilizado por otros servidores públicos de la comuna (fs. 19 y 20).

5. En la resolución pronunciada a las trece horas veinticinco minutos del día doce de octubre de dos mil dieciséis, se abrió a pruebas el procedimiento; se comisionó al licenciado Carlos Edgardo Artola Flores como instructor para que entrevistara a personas que tuvieran conocimiento de los hechos, especialmente al señor José Luis Flores Turcios; indagara en los controles administrativos correspondientes el uso que se habría dado a los vehículos placas N-3239 y N-2867 durante el período investigado; verificara los documentos de respaldo de convocatorias y agendas del despacho y del ex Alcalde, así como de las actividades encomendadas y ejecutadas por el mismo en ese lapso; revisara cualquier tipo de control administrativo sobre la asistencia y las actividades encomendadas al señor Lazo Vásquez en el plazo señalado; solicitara la documentación pertinente; y recabara cualquier elemento de prueba útil, necesaria y pertinente para el esclarecimiento de los hechos (f. 21).

6. Mediante escrito presentado el día diez de noviembre de dos mil dieciséis, el licenciado Vladimir José Velásquez Gutiérrez solicitó intervenir en calidad de apoderado general judicial del señor Omar Antonio Lazo Vásquez; agregó prueba documental y ofreció prueba testimonial (fs. 26 al 30).

7. El instructor designado por el Tribunal, mediante informe de fecha veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis (fs. 31 al 35), expuso las diligencias efectuadas en el período de prueba, entre éstas las entrevistas de las siguientes personas: a) [REDACTED], quien expuso que los vehículos placas N-3239 y N-2867 son propiedad de la Alcaldía, y eran utilizados por el señor Lazo Vásquez para actividades privadas e institucionales; que a finales del año dos mil trece una Colaboradora Jurídica necesitaba trasladarse al Juzgado de San Francisco Gotera pero el Motorista José Luis Flores le expresó a ella que no podía llevarla en el pick up verde porque debía recoger a la esposa del señor Lazo Vásquez en una graduación y él intervino como Síndico para que el Motorista trasladara a la Colaboradora; b) [REDACTED] quien señaló que los referidos vehículos eran utilizados por el señor Lazo Vásquez para fines particulares, los cuales permanecían en la residencia de éste, y por ello se dificultaba periódicamente el desarrollo de las actividades institucionales; aclaró que el señor Lazo Vásquez conducía exclusivamente el vehículo placas N-3239 para transportar familiares, amigos, productos agrícolas, lo cual realizaba incluso en fines de semana y días

feriados. El otro automotor fue asignado al Motorista y al Guardaespaldas para que trasladaran a su familia y amigos; *c)* [REDACTED] quien afirmó que desde que el señor Lazo Vásquez tomó posesión del cargo, utilizó los vehículos para fines personales como si fueran patrimonio propio; que los observaba en supermercados los fines de semana; que ambos automotores estaban a disposición del investigado las veinticuatro horas todos los días; y que no había un control administrativo de aquéllos; *d)* [REDACTED] quien manifestó que los vehículos institucionales fueron utilizados por el ex Alcalde tanto para actividades privadas como municipales y que en ningún momento fue obligado por el señor Lazo Vásquez para realizar diligencias particulares.

Incorporó como prueba documental: *i)* informe del Alcalde Municipal de Sociedad (f. 36); *ii)* copia del descriptor de funciones del cargo de Motorista (f. 37); *iii)* certificación de Acuerdos de nombramiento y refrendas del señor José Luis Flores Turcios (fs. 38 al 41); *iv)* copia de acta de entrega del Concejo Municipal saliente de fecha uno de mayo de dos mil quince (fs. 42 y 43); *v)* copia de las tarjetas de circulación de los vehículos placas N-2867 y N-3239 (fs. 44 y 45).

8. Con el Oficio referencia CGJ-708-2016 recibido el día cinco de diciembre de dos mil dieciséis, el Coordinador General Jurisdiccional de la Corte de Cuentas de la República informó que en la base de datos de dicha institución no se encontraron registros de la utilización indebida de los vehículos placas N-3239 y N-2867 por parte del señor Lazo Vásquez (f. 60).

9. Por resolución de las diez horas del día cinco de febrero de dos mil dieciocho, se autorizó la intervención del abogado Vladimir José Velásquez Gutiérrez en calidad de apoderado general judicial del señor Omar Antonio Lazo Vásquez; se previno al mismo que indicara con precisión las circunstancias que pretendía probar con cada uno de los testigos que había ofrecido; se declaró improcedente la prueba documental solicitada por el referido abogado; y se admitió la prueba testimonial ofrecida por el licenciado Carlos Edgardo Artola Flores (fs. 61 y 62).

10. En la resolución de las ocho horas treinta minutos del día quince de agosto de dos mil dieciocho, se declaró inadmisibile la prueba testimonial ofrecida por el investigado por medio de su apoderado; se señaló la audiencia de prueba del presente caso a partir de las nueve horas del día seis de septiembre de dos mil dieciocho; se citó como testigos a los señores [REDACTED], para que comparecieran a la audiencia programada; se comisionó al licenciado Herson Eduardo López Amaya para que efectuara el interrogatorio directo de los mismos; y se requirió a la Procuradora General de la República que asignara un defensor público para el investigado (f. 64).

11. El día seis de septiembre de dos mil dieciocho, los testigos [REDACTED] se presentaron a la audiencia de prueba, pero se encontraban

ausentes el investigado, su apoderado o un defensor público, por lo cual el Tribunal ordenó la suspensión de la misma (f. 70).

12. Por resolución de las dieciséis horas diez minutos del día once de octubre de dos mil dieciocho, se previno al licenciado Vladimir José Velásquez Gutiérrez, que manifestara justificación ante su incomparecencia a la audiencia señalada con fecha seis de septiembre de ese año; se señaló la audiencia de prueba del presente caso a partir de las diez horas del día veinte de noviembre del mismo año; se citó como testigos a los señores [REDACTED] [REDACTED] para que comparecieran a la audiencia programada; se comisionó al licenciado Herson Eduardo López Amaya para que efectuara el interrogatorio directo de los mismos y se requirió a la Procuradora General de la República que asignara un defensor público para el investigado (f. 71).

13. Mediante escrito presentado el día diecinueve de noviembre de dos mil dieciocho, el abogado Vladimir José Velásquez Gutiérrez justificó su incomparecencia a la audiencia de prueba programada el día seis de septiembre de ese año (fs. 77 y 78)

14. En la audiencia de pruebas efectuada el veinte de noviembre de dos mil dieciocho, el señor [REDACTED] declaró que entre los años dos mil doce y dos mil quince fue [REDACTED]

Explicó que dos vehículos propiedad de la Alcaldía, un pick up verde y un Nissan rojo, eran utilizados por el señor Omar Antonio Vásquez Lazo: el primero fue asignado al Motorista José Luis Flores y posteriormente al guardaespaldas del ex Edil; y el segundo era conducido por este último los siete días de la semana; aclarando que ambos permanecían en la casa del investigado.

Indicó que los dos automotores se usaban para fines particulares, como ir a recoger a la familia a San Vicente, a San Miguel, trasladar productos “de ellos”, y que no había bitácoras ni control de uso de los vehículos.

Detalló que en vista que los automotores se resguardaban en la vivienda del señor Vásquez Lazo, no se podían realizar actividades propias de la Alcaldía; que en muchas ocasiones la población les pedían favores y “(...) no se pudo hacer nada porque el vehículo no estaba en la Municipalidad. El Alcalde se lo llevaba al Cantón La Joya y allá no contestaba en teléfono (...)”; y que el investigado reiteraba que “Yo aquí soy el Alcalde, aquí soy el que mando”.

Manifestó que los hechos le constan porque laboraba en la Alcaldía y tenía bajo su responsabilidad tres comisiones. Agregó que hubo treinta y dos reparos por parte de la Corte de Cuentas de la República, por mal uso del presupuesto, por proyectos pagados y no ejecutados, por mal uso de los vehículos, entre otros; y que hubo una condena al señor Vásquez Lazo por utilizar los automotores en días feriados.

Finalmente, expuso que dejó constancia por escrito de la indebida utilización de los vehículos por parte del investigado.

Por su parte, el señor [REDACTED] señaló que durante los años dos mil nueve al dos mil quince fue [REDACTED]; que en un primer momento el señor Vásquez Lazo utilizó el vehículo institucional Nissan verde y luego cuando el Concejo decidió comprar otro, utilizó el nuevo Nissan Frontier rojo, “que se llevaba todos los días (...) y solo llegaba a firmar documentación”.

Expresó que el Motorista José Luis Flores “estaba al servicio del señor Alcalde”, y que aquél salía a veces a las dos o tres de la mañana a recoger a la hijastra del señor Vásquez Lazo en San Vicente, a petición del mismo.

Declaró que el señor Vásquez Lazo conducía el vehículo rojo todos los días y “no tenía hora”; que en varias ocasiones lo vio sábados y domingos en unos puestos de ventas en San Miguel; que se resguardaba en la vivienda del ex Edil; y que no había bitácoras.

Indicó que hubo reparo por parte de la Corte de Cuentas de la República y “condenaron al señor Alcalde por andar ese vehículo” (fs. 79 y 80).

15. En la resolución de las quince horas del día cinco de febrero de este año, se concedió al interviniente el plazo de tres días para que presentara las alegaciones que estimasen pertinentes (f. 81).

16. Con el escrito presentado el día veinticinco de febrero del corriente año, el abogado Vladimir José Velásquez Gutiérrez, apoderado general judicial con cláusula especial del señor Omar Antonio Lazo Vásquez, señaló que no existe credibilidad en los testigos pues a su juicio fueron vagos, “(...) son afines al partido político contrario de mi representado (...) se presentan muchas contradicciones y pareciera que los hechos que ellos relatan no les consta de vista y oída (...)”; por lo cual solicita que se absuelva a su poderdante [f. 83].

II. Fundamento jurídico.

a) Competencia del Tribunal en materia sancionadora.

1. 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, entre ellas el garantizar que el interés público prevalezca sobre el particular, ya sea el propio del servidor público o el de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Consciente de la importancia que el desempeño ético en la función pública reviste en el 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.

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.

Asimismo, destacan la importancia de adoptar medidas preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer las normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, orientadas -en términos generales- a prevenir la corrupción.

2. La potestad sancionadora que tiene el Tribunal de Ética Gubernamental en la Función Pública, ha sido habilitado por el artículo 14 de la Constitución, siendo una potestad jurídicamente limitada por la ley que constituye una de las facetas del poder punitivo del Estado.

Así, de conformidad a lo establecido en el artículo 1 de la LEG, el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal tiene por objeto determinar la existencia de infracciones a los deberes y prohibiciones éticas reguladas en ella, teniendo potestad sancionadora frente a los responsables de las contravenciones cometidas. De esta forma, se pretende combatir y erradicar todas aquellas prácticas que atentan contra la debida gestión de los asuntos públicos y que constituyen actos de corrupción dentro de la Administración Pública.

b) *Infracciones atribuidas.*

En el presente procedimiento se atribuye al señor Omar Antonio Lazo Vásquez la posible infracción 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 de las prohibiciones éticas de *“Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”* y *“Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”* regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letras e) y f) de la Ley de Ética Gubernamental, por cuanto durante el período comprendido entre enero de dos mil doce hasta febrero de dos mil quince, habría utilizado los vehículos placas N-3239 y N-2867 para realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de atención de esa comuna; y habría solicitado al señor José Luis Flores Turcios, Motorista, que en el horario laboral efectuara actividades ajenas a las funciones institucionales.

La Convención Interamericana contra la Corrupción impone a los Estados partes 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 trascendental en los sistemas internacionales de lucha contra la corrupción.

2. Con el objeto de cumplir con esas aspiraciones de índole regional y universal, 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.

En ese orden de ideas, los recursos públicos –bienes y fondos– que maneja y custodia cualquier servidor público no le son propios, sino que pertenecen y están al servicio de la colectividad. Esto significa que un funcionario o empleado público, en su trabajo cotidiano, no ha de orientar sus acciones ni los recursos que gestione hacia beneficios personales, sectoriales u otros, sino hacia objetivos que se vinculen de forma específica con las atribuciones y funciones propias de la institución en la que se desempeña; lo cual debe de manera inevitable servir a la realización de un interés colectivo; es decir, que importe a todos los miembros de la sociedad.

Por tal razón, el desempeño de una función pública no debe visualizarse como una oportunidad para satisfacer intereses meramente privados o sectoriales, ni para obtener beneficios o privilegios de ningún tipo; pues ello supondría 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; pues ello afecta el patrimonio estatal y, en última instancia, obstaculiza que el interés general –el bien común– sea satisfecho conforme a las exigencias constitucionales.

La utilización de los bienes o fondos públicos no puede estar determinada por la voluntad de los funcionarios públicos, y el uso indebido de los mismos se perfila cuando éstos se utilizan para una *finalidad distinta a la institucional*.

Finalmente, debe considerarse que la difícil situación financiera del Estado salvadoreño requiere que todas las instituciones públicas, sin excepción, adopten medidas que les permitan usar con eficiencia los recursos que les han sido asignados; lo cual es totalmente contrario a la utilización de los mismos con propósitos personales.

3. 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, persigue evitar que los servidores públicos realicen actividades de orden privado durante la jornada ordinaria de trabajo.

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

Ahora bien, dicha 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.

4. La norma ética regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG establece dos aspectos: una exigencia o solicitud por parte del superior jerárquico a sus subalternos; y el desarrollo por estos de actividades ajenas a los fines de la institución, necesariamente efectuadas en la jornada ordinaria de labores.

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

De manera que, independientemente de su nivel jerárquico, dichos servidores no deben realizar diligencias disímiles a las propias de la función pública que les compete, ni solicitar a sus subalternos que lo hagan; ya sea en beneficio propio o de un tercero.

b) *Prueba aportada.*

En este caso la prueba que ha sido aportada y que será objeto de valoración es la siguiente:

i) Informe del Alcalde Municipal de Sociedad referente a la propiedad de los vehículos placas N-2867 y N-3239 y al nombramiento del señor José Luis Flores Turcios (f. 36);

ii) Copia del descriptor de funciones del cargo de Motorista (f. 37);

iii) Certificación de Acuerdos de nombramiento y refrendas del señor José Luis Flores Turcios (fs. 38 al 41);

iv) Copia de acta de entrega del Concejo Municipal saliente de fecha uno de mayo de dos mil quince (fs. 42 y 43);

v) Copia de las tarjetas de circulación de los vehículos placas N-2867 y N-3239 (fs. 44 y 45);

vi) Oficio referencia CGJ-708-2016 recibido el día cinco de diciembre de dos mil dieciséis, el Coordinador General Jurisdiccional de la Corte de Cuentas de la República informó que en la base de datos no se encontraron registros de la utilización indebida de los vehículos placas N-3239 y N-2867 por parte del señor Lazo Vásquez (f. 60).

vii) Declaración de los testigos [REDACTED] recibida en audiencia de prueba el día veinte de noviembre de dos mil dieciocho (fs. 79 y 80);

d) *Valoración de la prueba y decisión del caso.*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5° de la LEG, las pruebas vertidas en el procedimiento se valorarán según el sistema de la sana crítica, el cual se asienta en el principio de razonabilidad y obliga a que las máximas de experiencia consten en la motivación de la resolución definitiva; a fin de evidenciar cómo se ha alcanzado convencimiento de lo afirmado por las partes.

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

1) *De la calidad de servidor público del investigado.*

Según Decreto N. ° 3 emitido por el Tribunal Supremo Electoral y publicado en el Diario Oficial N.° 38, Tomo 382, del día veinticinco de febrero de dos mil nueve; y Decreto N. ° 3 emitido por el Tribunal Supremo Electoral y publicado en el Diario Oficial N.° 73, Tomo 395, de fecha veintitrés de abril de dos mil doce, el señor Omar Antonio Lazo Vásquez fue Alcalde Municipal de Sociedad durante el período comprendido entre enero de dos mil doce y febrero de dos mil quince.

2) *De la relación laboral existente entre la Alcaldía Municipal de Sociedad y el señor José Luis Flores Turcios.*

Consta en la certificación del Acuerdo número cincuenta y cinco de la sesión del día uno de mayo de dos mil doce, que el Concejo Municipal de Sociedad decidió contratar los servicios profesionales del señor José Luis Flores Turcios en el cargo de Motorista (f. 38); cuyo nombramiento fue refrendado en los años dos mil trece al dos mil quince, de conformidad con la certificación de los Acuerdos de refrenda respectivos (fs. 39 al 41).

Con base en el Manual Descriptor de Cargos y Categorías de la Alcaldía Municipal de Sociedad, las actividades del Motorista son: realizar transporte de personal, materiales, equipo, mobiliario; supervisar el buen funcionamiento del equipo automotor; realizar bitácora de trabajo diaria; entre otras (f. 37).

3) *De la propiedad de los vehículos placas N-3239 y N-2867.*

Los vehículos placas N-3239 y N-2867 son propiedad de la Alcaldía Municipal de Sociedad, según la copia de las respectivas tarjetas de circulación (fs. 44 al 45).

4) *De la utilización de los vehículos placas N-3239 y N-2867 por parte del señor Omar Antonio Lazo Vásquez.*

En audiencia de prueba, el [REDACTED] declaró que el pick up verde placas N-2867 fue asignado al Motorista José Luis Flores y posteriormente al guardaespaldas del ex Edil; y que el Nissan rojo placas N-3239 era conducido por el señor Omar Antonio Vásquez Lazo los siete días de la semana; aclarando que ambos permanecían en la casa del investigado.

Indicó que los dos automotores se usaban para fines *particulares*, como ir a recoger a la familia a San Vicente, a San Miguel, trasladar productos “de ellos”, y que no había bitácoras ni control de uso de los vehículos.

Explicó que los automotores se resguardaban en la vivienda del señor Vásquez Lazo, por lo cual no se podían realizar actividades propias de la Alcaldía; y que el investigado reiteraba que “Yo aquí soy el Alcalde, aquí soy el que mando”.

Finalmente, puntualizó que de los treinta y dos reparos por parte de la Corte de Cuentas de la República, hubo una condena al señor Vásquez Lazo por utilizar los automotores en días feriados.

Por su parte, el señor [REDACTED], indicó que los dos vehículos fueron utilizados por el señor Vásquez Lazo “a toda hora” para fines particulares.

Expresó que en varias ocasiones vio sábados y domingos al ex Alcalde conduciendo el automotor institucional en unos puestos de ventas en San Miguel; y reiteró que no había control de los vehículos.

Ahora bien, los señores [REDACTED] no fueron ni vagos ni contradictorios en la audiencia de pruebas; es más ambos fueron claros y enfáticos

en manifestar que los siete días de la semana a cualquier hora el ex Alcalde utilizaba los vehículos para diligencias particulares; y que dichos hechos sí les constaban de vista y oídas, no como lo plantea el apoderado del señor Vásquez Lazo.

La declaración de ambos testigos era sin duda necesaria para aclarar los hechos atribuidos al ex servidor público investigado, ya que existen conductas éticamente reprochables que sólo quienes han presenciado directamente las mismas pueden informar de ellas.

En efecto, como lo ha reconocido este Tribunal en sus criterios de interpretación para la aplicación de la LEG, existen casos como este en que es esencial la declaración de personas que revelen hechos que de manera usual ocurren en lo oculto, o sean presenciados por pocos testigos y que por diversas circunstancias no llegan a ser conocidos por los canales regulares de la Administración Pública. Normalmente, quienes conocen de primera mano sucesos como el analizado pueden ser servidores públicos o particulares, por esta razón el testigo ocupa un lugar fundamental en la Convención Interamericana contra la Corrupción y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución del 03/XII/2018, procedimiento referencia 57-D-15).

Asimismo, en la entrevista efectuada por el instructor, el señor J [REDACTED] [REDACTED] señaló que los vehículos placas N-3239 y N-2867 eran utilizados por el señor Lazo Vásquez para actividades privadas y también institucionales; situación que confirmó en su entrevista el señor José Luis Flores Turcios, ex Motorista de la Alcaldía.

En el presente caso, debido a que en el período comprendido entre los años dos mil doce al dos mil quince no existía control del uso de los vehículos ni bitácoras, la información proporcionada por tanto por los testigos como por los entrevistados, coincide en señalar que en el período investigado los carros placas N-3239 y N-2867 eran utilizados por el señor Lazo Vásquez para actividades privadas.

La justificación que el señor Lazo Vásquez brindaba a los demás servidores de la comuna de Sociedad cuando él ocupaba los vehículos, era decir que “él era el Alcalde” y “el que manda”.

Sin embargo, tal como indicó este Tribunal en la resolución del 03/XII/2018, procedimiento referencia 57-D-15, incluso 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”.

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*.

Y es que los bienes y recursos pertenecientes a las instituciones del Estado deben estar afectos a la satisfacción -directa e indirecta- de las necesidades colectivas y del interés

general, de tal forma que su uso no puede destinarse para el beneficio personal de los servidores públicos.

En el presente caso, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en este procedimiento, puede colegirse que durante el período comprendido entre enero de dos mil doce y febrero de dos mil quince, el señor Omar Antonio Lazo Vásquez utilizó reiteradamente los vehículos N-3239 y N-2867 para fines eminentemente particulares, con combustible sufragado con fondos públicos, por lo que infringió 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 art. 5 letra a) de la LEG.

5. De las actividades privadas realizadas por el señor Omar Antonio Lazo Vásquez en la jornada ordinaria de labores.

En la audiencia de prueba, el señor [REDACTED] aclaró que el ex Alcalde se llevaba el vehículo a su casa de habitación en el Cantón La Joya, y que allí no contestaba el teléfono.

Por su parte, el señor [REDACTED] manifestó que el señor Lazo Vásquez “solo llegaba a firmar documentación” y que utilizaba los dos vehículos “a toda hora” para fines particulares.

De conformidad con el art. 48 del Código Municipal, el Alcalde debe presidir las sesiones del Concejo y representarlo legalmente; cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos y acuerdos emitidos por el Concejo; ejercer las funciones del gobierno y administración municipales, entre otras.

Ahora bien, el artículo 84 inciso 1° de las Disposiciones Generales de Presupuestos establece que la jornada ordinaria es de las ocho a las dieciséis horas.

Con la declaración testimonial de los señores antes referidos, se determina que el señor Lazo Vásquez realizaba actividades particulares en horario laboral, cuando debía optimizar el tiempo asignado para el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de sus responsabilidades, por las que recibió una remuneración proveniente de fondos públicos.

Además, por su condición de servidor público de elección popular y más aún por desempeñar el cargo de representante legal del Concejo Municipal de Sociedad, el señor Lazo Vásquez estaba en la obligación de regirse por el *principio ético de responsabilidad*, observando estrictamente las normas administrativas respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio.

En consecuencia, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en este procedimiento, se concluye que durante el periodo comprendido entre enero de dos mil doce a febrero de dos mil quince, el señor Omar Antonio Lazo Vásquez incumplió cotidianamente su horario de labores como Alcalde Municipal de Sociedad, infringiendo con ello 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.

6. *De las solicitudes efectuadas por el investigado al señor José Luis Flores Turcios.*

Los dos testigos en audiencia de prueba confirmaron que el Motorista Flores Turcios utilizaba el vehículo placas N-2867 para fines particulares; y el señor [REDACTED] fue enfático en aclarar que el Motorista "estaba al servicio del señor Alcalde", y que aquél salía a veces a las dos o tres de la mañana a recoger a la hijastra del señor Vásquez Lazo en San Vicente, a petición del mismo.

También, en la entrevista efectuada por el instructor, el señor [REDACTED], indicó que en dos mil trece una Colaboradora Jurídica necesitaba trasladarse al Juzgado de San Francisco Gotera pero el Motorista José Luis Flores Turcios le expresó a ella que no podía llevarla en el pick up verde porque debía recoger a la esposa del señor Lazo Vásquez en una graduación.

Finalmente, en entrevista el señor [REDACTED], manifestó que sí realizaba diligencias particulares, "siempre y cuando quedaran al paso".

Debe destacarse que el ex Alcalde era el superior jerárquico del señor Flores Turcios, y por tanto éste debía acatar sus indicaciones, como de hecho lo hizo.

De lo anterior, se colige que entre enero de dos mil doce a febrero de dos mil quince, el señor Omar Antonio Lazo Vásquez en su calidad de Alcalde Municipal de Sociedad, solicitó reiteradamente al señor José Luis Flores Turcios que efectuara actividades particulares, las cuales no tenían relación con las funciones propias de la comuna, transgrediendo con ello la prohibición ética de "*Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales*", regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG.

Y es que si bien al señor José Luis Flores Turcios, en su calidad de Motorista, tenía la función de proporcionar servicio de transporte al personal, esta conducción debía realizarse *siempre* en el contexto de finalidades institucionales y no para trasladar familiares, amigos o productos, como ocurrió en el presente caso.

Tales conductas resultan antagónicas al desempeño ético de la función pública, ya que se antepone el interés particular del infractor al beneficio de la colectividad, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

III. Sanción aplicable.

El Artículo 42 de la LEG prescribe: "*Una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta Ley, 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.*

El Tribunal deberá imponer una sanción por cada infracción comprobada”.

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 el señor Lazo Vásquez inició las conductas constitutivas de transgresión a las normas éticas reguladas en los artículos 5 letra a) y 6 letras e) y f) de la LEG, es decir, en enero de dos mil doce, equivalía a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10), mismo que continuó en vigencia hasta junio de dos mil trece.

Ahora bien, de acuerdo con el Decreto Ejecutivo N.º 104 de fecha uno de julio de dos mil trece, y publicado en el Diario Oficial N.º 119, Tomo 400, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que dicho señor cometió las referidas infracciones entre julio y diciembre de dos mil trece, equivalía a doscientos treinta y tres dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$233.10).

En el mismo Decreto Ejecutivo, consta que el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que el investigado incurrió en las transgresiones éticas en dos mil catorce, equivalía a doscientos cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$242.40); y el monto del mismo en que el señor Lazo Vásquez cometió las mencionadas conductas en el año dos mil quince, equivalía a doscientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$251.70).

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.* Estos son, pues, los criterios de dosimetría que deben valorarse para que la sanción impuesta sea proporcional.

Desde esa perspectiva, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se impondrá al señor Omar Antonio Lazo Vásquez, son los siguientes:

i) La gravedad y circunstancias de los hechos cometidos.

El artículo 218 de la Constitución establece en su primera parte que *“los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado”*, de ahí que la Sala de lo Constitucional haya interpretado que éstos deben *realizar su función con eficacia* y también *con una actitud de desprendimiento del propio interés o de fines personales* (sentencia del 28/II/2014, Inconstitucionalidad 8-2014, Sala de lo Constitucional).

Ahora bien, la legislación secundaria, particularmente la LEG contiene como uno de sus principios, el de supremacía del interés público –Art. 4 letra a) de la LEG–, el cual orienta

a todos los destinatarios de esa norma a *anteponer siempre el interés público sobre el interés privado*.

Además, por el nivel de sus responsabilidades en virtud de su cargo de Alcalde, el señor Lazo Vásquez debió actuar conforme al principio ético de *responsabilidad* –art. 4 letra g) LEG–, el cual conmina a *cumplir con diligencia las obligaciones del cargo o empleo público*.

Asimismo, debe considerarse que todo servidor público está conminado a cumplir con buena fe los deberes que su cargo le impone. Esta buena fe se identifica con el ánimo de servicio y de solución legítima a las necesidades de la colectividad y, por ende, de su nivel de responsabilidad y compromiso con la sociedad, a cuyos intereses debía servir. De este modo, la magnitud de la infracción deriva en este caso de su opción de privilegiar intereses particulares sobre el interés general ante el incumplimiento de sus funciones.

Finalmente, se repara que los hechos constitutivos de infracciones éticas ocurrieron de manera reiterada en el lapso de tres años y dos meses, por lo que se trata de hechos de considerable gravedad.

ii) El beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente y parientes.

El beneficio es lo que el investigado ha percibido como producto de la infracción administrativa.

En el caso particular, el señor Lazo Vásquez se benefició directamente con la utilización de los vehículos propiedad de la Alcaldía, con la conducción del Motorista institucional, aprovechándose también del combustible sufragado con fondos públicos; y en los tres años y dos meses realizó actividades privadas en la jornada ordinaria de labores sin obstáculos.

iii) El daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados.

La conducta del investigado ocasionó *un daño al erario de la Administración Pública*, pues los vehículos y motorista empleado para un fin no institucional dejaron de estar afectos a la satisfacción de verdaderas necesidades atendibles por la Alcaldía Municipal de Sociedad.

Adicionalmente, el uso de los vehículos placas N-3239 y N-2867 para fines particulares supuso *una afectación de los recursos* por el desvalor que se produce en los automotores cada vez que son utilizados.

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias de los hechos cometidos, el beneficio obtenido, y el daño económico ocasionado a la Administración Pública, es pertinente imponer al señor Lazo Vásquez una multa en atención al período en que cometió las conductas antiéticas: tres salarios mínimos para el año dos mil doce por cada infracción; tres salarios mínimos para el dos mil trece por cada infracción; tres salarios mínimos para el año dos mil catorce por cada infracción; y dos salarios mínimos para el dos mil quince por cada infracción; cuya suma asciende a dos mil seiscientos dos dólares de los Estados Unidos

de América con veinte centavos (US\$2,602.20), por las infracciones 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 art. 5 letra a) de la LEG; y a las prohibiciones éticas de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley” y “Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales” establecida en el art. 6 letras e) y f) de la LEG.

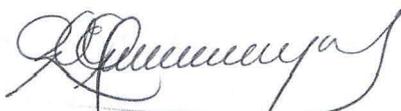
Esta cuantía resulta proporcional a las infracciones cometidas según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución, III número 5 y VI letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1, 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 4 letras a) e i), 5 letra a), 6 letras e) y f), 20 letra a), 37, 42, 43, 44 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) Sanciónase al señor Omar Antonio Iazo Vázquez, ex Alcalde Municipal de Sociedad, con una multa total de dos mil seiscientos dos dólares de los Estados Unidos de América con veinte centavos (US\$2,602.20), por haber transgredido 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” y las prohibiciones éticas de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley” y “Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”, regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letras e) y f) de la Ley de Ética Gubernamental.

b) Se hace saber al señor Omar Antonio Iazo Vázquez que, de conformidad a los artículos 39 de la LEG, 101 del RLEG, 104, 132 y 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos, para la presente resolución se encuentra habilitada la interposición del Recurso de Reconsideración, el cual es optativo para el agotamiento de la vía administrativa; y de disponer su utilización, deberá presentarse dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación respectiva.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN



Co3