

57-D-15

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las diez horas con cuarenta minutos del día tres de diciembre de dos mil dieciocho.

Por agregado el escrito presentado el día dieciséis de noviembre del corriente año, por el abogado *****, apoderado general judicial con cláusula especial del señor Mauricio Alfredo Padilla Flores (f. 470).

El presente procedimiento inició mediante denuncia presentada el día veinte de julio de dos mil quince por el licenciado *****, en esa época Ministro de Economía, contra el señor Padilla Flores, Director del Centro de Atención por Demanda (CENADE) de dicha cartera de Estado.

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 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”* regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letra f) de la Ley de Ética Gubernamental, por cuanto durante el período comprendido entre mayo de dos mil trece y mayo de dos mil catorce, habría utilizado los vehículos placas P-302-561, P-295-518, N-14-300, N-13-961 y N-11-756 propiedad del CENADE, y habría solicitado al señor *****, Coordinador de Transporte, que lo trasladara de las instalaciones de la institución hacia su residencia particular en Santa Ana y viceversa.

b) Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de las ocho horas diez minutos del día dieciséis de noviembre de dos mil quince, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Mauricio Alfredo Padilla Flores y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (fs. 5 y 6).

2. Con el escrito presentado el día veintiuno de diciembre de dos mil quince, el licenciado ***** apoderado general judicial con cláusula especial del señor Mauricio Alfredo Padilla Flores, en ejercicio de su derecho de defensa, señaló que su representado ingresó al Ministerio de Economía en febrero de dos mil trece y se le encomendó la implementación del nuevo mecanismo del pago de subsidio del gas licuado de petróleo (GLP), mediante el cual debían censar todos los puntos de venta de GLP en el país –treinta mil aproximadamente-, capacitar a los tenderos y distribuir alrededor de un millón cuatrocientos mil tarjetas solidarias a nivel nacional.

Adicionalmente, arguyó que el Acuerdo Ejecutivo número 442 de fecha veintinueve de abril de dos mil trece, se autorizó el uso de vehículos asignados al CENADE para todas aquellas actividades relacionadas con el nuevo mecanismo del GLP en horarios no hábiles y que “(...) había que quedarse trabajando en horario extendido y a horas ya entrada de la noche, la consolidación de la información de los catorce departamentos se realizaba en la sede central del CENADE (...)” -sic-.

Indicó que “(...) el proceso de verificación, implementación, seguimiento y estabilización obligó a mi poderdante a trabajar más de 12 horas diarias, incluso hasta 16 horas en el día (...) por lo que se vio en la obligación de exponerle al jefe de asesores (...) que su regreso a su lugar de habitación no podía lograrlo por distintos factores como la distancia, el transporte y la situación de inseguridad en general (...) ha sido política del Ministerio de Economía que se les faciliten todas las condiciones a sus trabajadores para que estos puedan llegar a sus hogares en condiciones de seguridad (...)”.

Aclaró que el Coordinador de Transporte era quien garantizaba los traslados del señor Mauricio Alfredo Padilla Flores a su lugar de residencia y además entre sus funciones se encontraba denegar la salida de un medio de transporte si consideraba que la diligencia a realizar no cumplía con los requisitos para tal efecto.

Finalmente, solicitó a este Tribunal que requiriera prueba documental al Ministerio de Economía y ofreció su declaración de parte (fs.10 al 38).

3. En la resolución pronunciada a las ocho horas diez minutos del día veinticinco de febrero de dos mil dieciséis, se abrió a pruebas el procedimiento; se comisionó a la licenciada Nancy Lissette Avilés López como instructora para que se constituyera al Centro de Atención por Demanda, con el objeto de entrevistar a personas que tuvieran conocimiento de los hechos investigados; verificara los registros de asistencia del señor ***** y las solicitudes de transporte, misiones oficiales, bitácoras de recorrido, control de consumo de combustible correspondientes a los vehículos N 14-300, N 13-961, N 11-756, P 302-561 y P 295-518, durante el período comprendido entre mayo de dos mil trece y mayo de dos mil catorce; solicitara el control de asistencia y licencias del personal del Ministerio de Economía, y recabara cualquier elemento de prueba útil, necesaria y pertinente para el esclarecimiento de los hechos. Adicionalmente, se requirió informe y documentación al Ministro de Economía (fs. 39 y 40).

4. La instructora designada por el Tribunal, mediante informe de fecha trece de abril de dos mil dieciséis (fs. 46 al 50), expuso las diligencias efectuadas en el período de prueba, entre éstas la entrevista del señor ***** , Coordinador de Transporte del CENADE, quien expuso que realizó funciones de motorista del señor Padilla Flores, transportándolo “casi a diario” entre las diecisiete y las diecinueve horas en vehículos institucionales hacia su residencia ubicada atrás del Hotel Tolteka de Santa Ana; y también debía recogerlo entre las cinco horas treinta minutos y las seis horas treinta minutos en una parada de autobuses de Santa Tecla. Agregó que

debió organizar horarios rotativos con otro motorista y que el combustible consumido en estas diligencias era sufragado con vales obtenidos del presupuesto de la entidad.

Incorporó como prueba documental: *i*) copias de los memorándums de fechas seis de enero y uno de marzo de dos mil catorce, ambos suscritos por la Gerente de Recursos Humanos del Ministerio de Economía, en los cuales se exoneró al señor Mauricio Alfredo Padilla Flores del registro de marcación (fs. 53 al 55, 57 al 59); *ii*) copia de las tarjetas de marcación del señor ***** correspondientes al período comprendido entre enero de dos mil trece a diciembre de dos mil catorce (fs. 60 al 83); *iii*) copia del descriptor de funciones del cargo de Coordinador de Transporte según el Manual de Organización y Funciones del Ministerio (fs. 84 al 87); *iv*) copia del Manual de Control de Permisos, Asistencia y Licencias del Personal de dicha cartera de Estado (fs. 88 al 96); *v*) constancia de salarios del señor Padilla Flores durante los años dos mil trece y dos mil catorce (f. 97); *vi*) copia del “Informe de Examen Especial al Uso de Vehículos y Consumo de Combustible por el Centro de Atención por Demanda (CENADE) del Ministerio de Economía (MINEC), durante el período del 1 de abril de 2013 al 31 de diciembre de 2014” efectuado por la Corte de Cuentas de la República (fs. 98 al 104); *vii*) Informe suscrito por el señor ***** , Técnico de Archivo del CENADE (f. 105).

5. Con el escrito suscrito el día veintisiete de abril de dos mil dieciséis (f. 117), la Gerente de Recursos Humanos del Ministerio de Economía remitió: *i*) copia de datos laborales de los señores ***** , ***** y ***** (f. 118); *ii*) copias de actas de designación de los señores ***** , ***** y ***** correspondientes a los años dos mil trece al dos mil quince (fs. 117 al 145).

6. Mediante informe rendido el día trece de mayo de dos mil dieciséis, el Gerente de Administración y Finanzas del CENADE presentó un cuadro del recorrido de los vehículos institucionales y consumo de combustible durante los años dos mil trece y dos mil catorce (fs. 146 y 147).

7. Con el escrito presentado el día trece de mayo de dos mil dieciséis por el señor ***** , Coordinador de Transporte del CENADE, incorporó copias de las bitácoras de recorrido de los vehículos institucionales; de las solicitudes de automotores a dicha Coordinación; e informes suscritos por los señores ***** y ***** (fs. 148 al 295).

8. Por resolución de las ocho horas veinte minutos del día doce de septiembre de dos mil dieciséis, se ordenó citar al señor Mauricio Alfredo Padilla Flores para que rindiera su declaración de parte; y se comisionó al licenciado Eduardo Alfonso Alvarenga Mártir para que efectuara el conainterrogatorio del servidor público denunciado en la audiencia de prueba programada (f. 296).

9. Con el escrito presentado el día veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, el licenciado ***** , apoderado general judicial del señor Mauricio Alfredo Padilla Flores,

indicó que su representante desistía de la declaración de parte previamente solicitada a este Tribunal (f. 300).

10. En la resolución de las nueve horas cincuenta y cinco minutos del día once de abril del año en curso, se declaró sin lugar la solicitud presentada por el licenciado ******, en cuanto al desistimiento de la declaración personal del señor Mauricio Alfredo Padilla Flores y se prescindió de la misma; se señaló audiencia de prueba para el día veinticuatro de abril de este año; se ordenó citar al señor ******; y se comisionó al licenciado Carlos Edgardo Artola Flores para que efectuara el interrogatorio directo del mismo (f. 301).

11. El día veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, el testigo ***** se presentó a la audiencia de prueba, pero se encontraban ausentes el denunciante, el denunciado, su apoderado o un defensor público, por lo cual el Tribunal ordenó la suspensión de la misma (f. 307).

12. Por resolución de las ocho horas cincuenta minutos del día veinticinco de junio del presente año, se previno al licenciado ***** que justificara su incomparecencia a la audiencia anteriormente mencionada; se señaló audiencia de prueba para el día tres de julio de este año; se ordenó citar al señor *****; y se comisionó al licenciado Carlos Edgardo Artola Flores para que efectuara el interrogatorio directo del mismo (f. 308).

13. Con el escrito presentado el día dos de julio del corriente año, el abogado ***** adjuntó incapacidad médica con la cual justificó su incomparecencia a la audiencia del día veinticuatro de abril del mismo año (fs. 314 y 315).

14. En la resolución pronunciada a las catorce horas cincuenta minutos del día once de julio del año en curso, se relacionó que el señor ***** manifestó al notificador de este Tribunal su imposibilidad de asistir a la audiencia por motivos laborales; por lo cual se ordenó reprogramar la audiencia de prueba el día veinticuatro de julio del mismo año; se ordenó citar al señor ***** y se comisionó al licenciado Carlos Edgardo Artola Flores para que efectuara el interrogatorio directo del mismo (f. 316).

15. En la audiencia de pruebas, el señor ***** declaró que entre los años dos mil trece y dos mil catorce se desempeñaba como Coordinador de Transporte en el CENADE, dependencia del Ministerio de Economía; y dentro de sus funciones estaba administrar la flota de vehículos, elaborar rutas a nivel nacional, el suministro de combustible, y el mantenimiento de los automotores.

Explicó que el señor Mauricio Alfredo Padilla Flores utilizaba indebidamente los vehículos nacionales asignados al CENADE placas N-14300, N-13961, N-11756 y unos arrendados, pues “(...) en repetidas ocasiones se le iba a dejar a su casa (...)”.

Indicó que los automotores se usaban para diligencias personales del señor Padilla Flores y para “(...) el traslado casi a diario a su residencia (...) de San Salvador a Santa Ana (...)”, ubicando la misma atrás del Hotel Tolteka en Santa Ana.

Detalló que la distancia entre el CENADE y la casa de habitación del investigado es de sesenta y cinco kilómetros; que el consumo de combustible era de veinte dólares diarios, el cual se cancelaba mediante vales que el Ministerio de Economía asignaba a la institución; y que el uso de los vehículos lo autorizaba el señor Padilla Flores.

Manifestó que la Asistente del denunciado elaboraba un documento para solicitar un automotor y la Gerente Administrativa lo autorizaba para darle salida al mismo, lo cual se consignaba en las bitácoras de recorrido; aclarando que “(...) como muchos de los traslados eran en horas nocturnas, en varias ocasiones, la Gerente Administrativa elaboraba un permiso de autorización para la libre circulación del vehículo (...)”, y que el horario de traslado era “(...) variable, a veces podía ser al mediodía, en la mañana, a veces dos viajes en un mismo día (...)”.

Expuso que él directamente conducía el automotor ya que “(...) fue específicamente a petición de él (...)”.

Señaló que estructuralmente, dependía de la Gerente Administrativa, por lo que recibía órdenes de ella pero también del señor Padilla Flores; y que desconocía la existencia de un Decreto Ejecutivo N° 442 que, según el apoderado del investigado, permitía el uso de vehículos para “(...) ciertos usos personales (...)”.

Agregó que el horario era hasta las cuatro de la tarde, y que “(...) hubo una extensión de horario cuando CENADE inició en el dos mil diez (...) y en los años dos mil once, dos mil doce (...) él llegó a normalizar el horario, de ocho a cuatro o de ocho a cinco (...)” (fs. 322 y 323).

16. El día once de octubre de dos mil dieciocho, el Coordinador Administrativo del CENADE remitió certificación de: *i*) Acuerdo Ejecutivo No. 442 del Ministerio de Economía (fs. 324 y 325); *ii*) actas de designación de los señores *****
*****,
*****y
***** correspondientes a los años dos mil trece y dos mil catorce (fs. 326 al 337); *iii*) contrato del señor Mauricio Alfredo Padilla Flores y refrenda del mismo correspondientes a los años antes citados (fs. 338 al 342); *iv*) Descriptor de funciones del Coordinador y Supervisor General del CENADE según el Manual de Organización y Funciones del Ministerio (fs. 343 al 352); *v*) tarjetas de circulación de los vehículos placas N-11756, N-13961 y N-14300 (fs. 354 al 356); y *vi*) documentos de arrendamiento de automotores por parte del CENADE durante los años antes mencionados (fs. 359 al 464).

17. En la resolución de las once horas cuarenta minutos del día veintiséis de octubre de este año, se concedió a los intervinientes el plazo de tres días para que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes (f. 467).

18. Con el escrito presentado el día dieciséis de noviembre del corriente año, el licenciado *****
*****, apoderado del señor Mauricio Alfredo Padilla Flores,

señala que el señor ***** declaró en audiencia que dependía laboralmente de la Gerencia Administrativa “(...) por tanto las ordenes debía recibirlas de dicha gerencia, no de mi mandante (...)” [sic].

Agrega que el referido testigo se contradijo al expresar que el traslado de su representado se efectuaba en horas nocturnas y posteriormente dijo que era en horas diurnas “(...) pues ya se habló en la contestación aludida de la envergadura del proyecto realizado a nivel nacional (...)”.

Menciona que el señor ***** era el Jefe de Transporte, y tenía facultad para “(...) tomar ciertas decisiones y no recibir órdenes de cualquier persona, sino, de la gerencia administrativa, de la cual estructuralmente dependía (...)”.

Finalmente, pide que se tomen en cuenta sus alegatos “(...) a la hora del fallo (...)” [sic] (f.470).

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) *Infracción atribuida.*

En el presente procedimiento se atribuye al señor Mauricio Alfredo Padilla Flores 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 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*”, regulados en los artículos 5 letra a), y 6 letra f) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto durante el período comprendido entre mayo de dos mil trece y mayo de dos mil catorce, habría utilizado los vehículos placas P-302-561, P-295-518, N-14-300, N-13-961 y N-11-756 propiedad del CENADE, y habría solicitado al señor *****, empleado de dicha entidad, que lo trasladara de las instalaciones de la institución hacia su residencia particular en Santa Ana y viceversa.

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 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) Copias de los memorándums de fechas seis de enero y uno de marzo de dos mil catorce, suscritos por la Gerente de Recursos Humanos del Ministerio de Economía, en los cuales se exoneró al señor Mauricio Alfredo Padilla Flores del registro de marcación (fs. 53 al 55, 57 al 59);

ii) Copia de las tarjetas de marcación del señor ***** correspondientes al período comprendido entre enero de dos mil trece a diciembre de dos mil catorce (fs. 60 al 83);

iii) Copia del descriptor de funciones del Coordinador de Transporte según el Manual de Organización y Funciones del Ministerio (fs. 84 al 87);

iv) Constancia de salarios del señor Padilla Flores durante los años dos mil trece y dos mil catorce (f. 97);

v) Certificación y copias de actas de designación de los señores ***** y ***** correspondientes a los años dos mil trece al dos mil catorce (fs. 119 al 136, y 326 al 337);

vi) Cuadro del recorrido de los vehículos institucionales y consumo de combustible durante los años dos mil trece y dos mil catorce (fs. 146 y 147);

vii) Copias de las bitácoras de recorrido de los vehículos institucionales y de las solicitudes de automotores a dicha Coordinación (fs. 148 al 267 y 287 al 290);

viii) Informes suscritos por los señores ***** y ***** Motoristas del CENADE (fs. 294 y 295);

ix) Declaración del testigo ***** recibida en audiencia de prueba el día veinticuatro de julio de dos mil dieciocho (fs. 322 y 323);

x) Certificación del Acuerdo Ejecutivo No. 442 del Ministerio de Economía (fs. 324 y 325);

xi) Certificación del contrato del señor Mauricio Alfredo Padilla Flores y refrenda del mismo correspondientes a los años dos mil trece y dos mil catorce (fs. 338 al 342);

xii) Certificación de las tarjetas de circulación de los vehículos placas N-11756, N-13961 y N-14300 (fs. 354 al 356); y

xiii) Certificación de documentos de arrendamiento de automotores por parte del CENADE durante los años antes mencionados (fs. 359 al 464).

Por otra parte, no será valorada la documentación que consta a fs. 19 al 38, 88 al 96, 98 al 104 y 343 al 352, por no ser parte del objeto del procedimiento; y la de los fs. 137 al 145, 268 al 286 y 291 al 293 por referirse a una época que supera el período investigado.

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 la certificación del contrato No. 212, el día uno de febrero de dos mil trece el señor Mauricio Alfredo Padilla Flores ingresó a laborar como Asesor en el Ministerio de Economía, pero desde esa fecha se desempeñó como Director del Centro de Atención por Demanda (CENADE), cargo en el cual fue refrendado en el año dos mil catorce (fs. 10, 338 al 342).

2) *Respecto de la relación laboral existente entre el CENADE y los señores*
*****,
***** y
*****.

Consta en la certificación de las actas de evaluación y designación del personal que prestó servicios temporales en los CENADE a nivel nacional, que en enero de dos mil trece se designó al señor ***** como Coordinador de Transporte, y a los señores ***** y ***** como Motoristas, siendo también designados en dichos cargos en el año dos mil catorce (326 al 337).

Ahora bien, con base en el Manual de Organización y Funciones del Ministerio, la misión del Coordinador de Transporte es “administrar la flota vehicular y atender de manera oportuna a todos los usuarios que solicitan transporte”; y tiene como funciones proporcionar servicio de transporte al personal de campo y de oficina, el control de bitácoras de recorrido de vehículos, asignar las responsabilidades a cada uno de los motoristas, entre otras (fs. 84 al 87).

3) *De la propiedad de los vehículos placas N-11756, N-13961 y N-14300.*

Los vehículos placas N-11756, N-13961 y N-14300 son propiedad del Ministerio de Economía, de conformidad con la certificación de las respectivas tarjetas de circulación (fs. 354 al 356).

Adicionalmente, durante los años dos mil trece y dos mil catorce, el CENADE arrendó diversos vehículos con placas particulares debido “al levantamiento de puntos de venta de GLP a nivel nacional” (fs. 359 al 464).

4) *De la utilización de los vehículos placas N-11756, N-13961, N-14300, P132943, P597175, P302582, P42314, P74698, P285122, P286055, P295730, P302561, y P295518 por parte del señor Mauricio Alfredo Padilla Flores.*

Según las bitácoras de recorrido de los vehículos asignados al CENADE durante el período comprendido entre mayo de dos mil trece y mayo de dos mil catorce, se refleja que reiteradamente se utilizaron los vehículos placas N-11756, N-13961, N-14300, P132943, P597175, P302582, P42314, P74698, P285122, P286055, P295730, P302561, y P295518, para trasladarse en horas diurnas de la sede de la institución ubicada en la calle El Progreso en San Salvador hacia Santa Tecla y viceversa; y en horas tanto diurnas como nocturnas desde la sede hasta Santa Ana y viceversa (fs.149 al 267).

En dichas bitácoras, en el detalle de la misión oficial, sólo se plasmaba “EL PROGRESO-SANTA TECLA”, “SANTA TECLA -EL PROGRESO”, “EL PROGRESO –SANTA ANA”, “SANTA ANA –EL PROGRESO”; no se especificaba el objeto de la misma realizada en esos lugares ni las personas que viajaban en esos autos.

Ahora bien, en la entrevista efectuada por el instructor, el señor ***** expuso que realizó funciones de motorista del señor Mauricio Alfredo Padilla Flores, transportándolo “casi a diario” entre las diecisiete y las diecinueve horas en vehículos institucionales hacia su residencia ubicada atrás del Hotel Tolteka

de Santa Ana; y también debía recogerlo entre las cinco horas treinta minutos y las seis horas treinta minutos en una parada de autobuses de Santa Tecla.

En la audiencia de pruebas, el señor ***** reiteró que en el período investigado el señor Padilla Flores utilizaba indebidamente los vehículos nacionales asignados al CENADE placas N-14300, N-13961, N-11756 y unos arrendados, pues “(...) en repetidas ocasiones se le iba a dejar a su casa (...)”.

Indicó que los automotores se usaban para diligencias personales del señor Padilla Flores y para “(...) el traslado casi a diario a su residencia (...) de San Salvador a Santa Ana (...)”, la cual se ubicaba atrás del Hotel Tolteka en Santa Ana. Al preguntarle el instructor los horarios de estos traslados, el testigo contestó literalmente que “(...) era variable, a veces podía ser al mediodía, en la mañana, a veces dos viajes en un mismo día (...)”.

Es decir, el señor ***** no se contradijo en la audiencia, como lo señaló el apoderado del señor Mauricio Alfredo Padilla Flores, pues no dijo que el traslado se efectuaba en horas nocturnas y posteriormente que era en horas diurnas; en realidad, el referido testigo expresó que el horario era *variable*, que podía ser en la mañana, al mediodía, en la noche.

También, el señor ***** , Motorista del CENADE, explicó en su informe que “(...) en horas de la tarde noche (...)” el señor Padilla Flores era “(...) trasladado del cenade el progreso hacia Santa ana (...) en cuanto a la misión de Santa Tecla (...) de 5:30 A.M a 6:00 A.M (...) la misión era recogerlo en las delicias Santa tecla y trasladarlo hacia cenade el progreso” [sic] (f. 294).

Por su parte, el señor ***** , igualmente Motorista, informó que “(...) del Departamento de Santa Ana (...) se me encomendaba trasladar desde el CENADE, central (...) al señor director de CENADE, Lic. Mauricio Padilla (...)” [sic] (f. 295).

El Gerente de Administración y Finanzas del CENADE elaboró un cuadro de los kilómetros recorridos por los vehículos placas N-14300, N-13961, N-11756, P-302561 y P-295518 en la época investigada, y el gasto de consumo de combustible; promediando un total entre mayo y diciembre de dos mil trece de cinco mil doscientos noventa y cinco kilómetros, y un total de setecientos ochenta y cuatro dólares con cuarenta y cinco centavos (\$784.45) de combustible; y entre enero y mayo de dos mil catorce de siete mil sesenta y siete kilómetros y un mil cuarenta y seis dólares con noventa y seis centavos de combustible (f. 147).

Finalmente, el señor ***** en la audiencia declaró que la distancia entre el CENADE y la casa de habitación del investigado es de sesenta y cinco kilómetros; que el consumo de combustible era de veinte dólares diarios, el cual se cancelaba mediante vales que el Ministerio de Economía asignaba a la institución; y que el uso de los vehículos lo autorizaba el señor Padilla Flores.

La declaración del señor ***** en audiencia de pruebas era sin duda necesaria para aclarar los hechos atribuidos al 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 23/VII/2018, procedimiento referencia 83-A-15).

En el presente caso, la declaración del señor ***** robusteció y amplió la información proporcionada por los señores *****y ***** , pero en esencia, los tres admitieron haber trasladado al investigado a su casa en Santa Ana de manera reiterada.

5) *Del Acuerdo Ejecutivo No. 442 del Ministerio de Economía.*

En el Acuerdo Ejecutivo No. 442 de fecha veintinueve de abril de dos mil trece, se autorizó el uso de los vehículos asignados al CENADE para las actividades relacionadas con el mecanismo de pago del subsidio al gas licuado de petróleo, en horarios no hábiles (fs. 324 y 325).

Ahora bien, en su escrito de defensa el investigado, por medio de su apoderado, arguyó que con base en el referido Acuerdo, dado que había que trabajar más de doce horas diarias y el regreso a su casa de habitación era difícil, expuso esta situación al jefe de asesores, y que “(...) ha sido política del Ministerio de Economía que se les faciliten todas las condiciones a sus trabajadores para que estos puedan llegar a sus hogares en condiciones de seguridad (...)”.

Asimismo, el mandatario del señor Padilla Flores señaló en la audiencia de pruebas que el “(...) Decreto Ejecutivo N° 442 permitía el uso de vehículos para (...) ciertos usos personales (...)”.

Sin embargo, tal como indicó este Tribunal en la resolución del 23/VII/2018, procedimiento referencia 179-A-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”.

En el presente caso, entre mayo de dos mil trece y mayo de dos mil catorce, el señor Mauricio Alfredo Padilla Flores utilizó en repetidas ocasiones los vehículos asignados al CENADE para trasladarse en las mañanas desde Santa Tecla o desde Santa Ana hacia la sede de la institución; y por las tardes y noches desde la sede hacia su vivienda en Santa Ana, con combustible sufragado con fondos públicos.

Si bien el Acuerdo No. 442 habilitaba la utilización de los vehículos en horario inhábil, éste era enfático en determinar que era “para todas aquellas actividades relacionadas con el NUEVO MECANISMO DE PAGO DEL SUBSIDIO AL GAS LICUADO DE PETRÓLEO”.

En el transcurso de este procedimiento, el apoderado del investigado ha mencionado la carga de trabajo y los horarios extendidos como justificación para utilizar los vehículos para desplazarse a su vivienda; sin embargo, estas causas no se relacionan con el fin institucional.

Definitivamente, el referido Acuerdo *no permitía* el uso de los automotores para fines particulares como trasladarse de la sede del CENADE a su casa de habitación o desde una parada de autobuses hacia la sede, pues 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 todo caso, si la carga laboral u otro tipo de circunstancias hubiesen motivado el uso del vehículo para el desplazamiento del investigado, ello debió haber sido autorizado por el Ministro de Economía, previa justificación objetiva que amparase tal decisión.

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.

Contraria a dicha premisa, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en este procedimiento, puede colegirse que durante el período comprendido entre mayo de dos mil trece y mayo de dos mil catorce el señor Mauricio Alfredo Padilla Flores utilizó reiteradamente los vehículos asignados al CENADE para fines eminentemente particulares sin relación alguna con los fines institucionales del mecanismo de pago del subsidio al gas licuado de petróleo ni con otras funciones propias del MINEC, 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.

6. De las solicitudes efectuadas por el investigado a los señores ***** y José Ernesto Mendoza Sánchez.

En la audiencia de pruebas, el señor ***** , a pesar de ser Coordinador de Transporte, manifestó que realizaba funciones de motorista del señor Padilla Flores, ya que “(...) fue específicamente a petición de él (...)”.

Aclaró que recibía órdenes de la Gerente Administrativa ella *pero también* del señor Padilla Flores, quien era su superior jerárquico.

Asimismo, el señor ***** expresó en su informe que “(...) como motoristas solo recibimos ordenes (...) el señor Padilla Flores era (...) trasladado del cenade el progreso hacia Santa ana (...) evitando tráfico en salida hacia Santa ana y pasábamos a veces por la colonia la Rabida, salíamos por ese lado por orden del lic. Padilla (...)” [sic] (f. 294).

Por su parte, el señor ***** informó que “(...) del Departamento de Santa Ana (...) se me encomendaba trasladar desde el CENADE, central (...) al señor director de CENADE, Lic. Mauricio Padilla (...) mi condición de motorista solamente puedo y debo obedecer las indicaciones (...)” [sic] (f. 295).

El señor Padilla Flores, por medio de su representante, arguyó que el Coordinador de Transporte dependía laboralmente de la Gerencia Administrativa “(...) por tanto las ordenes debía recibirlas de dicha gerencia, no de mi mandante (...)”; y que éste tenía facultad para “(...) tomar ciertas decisiones y no recibir órdenes de cualquier persona, sino, de la gerencia administrativa (...)” [sic] (f.470).

Sin embargo, si bien el Coordinador de Transporte y los Motoristas dependen estructuralmente de la Gerencia Administrativa, el Director General del CENADE era y continúa siendo un superior jerárquico de los dos primeros y deben acatar sus indicaciones, como de hecho lo hicieron.

Además, si bien el señor ***** tenía “la facultad de tomar ciertas decisiones”, desobedecer a su jefe no era una de ellas, como no lo es para todos los servidores públicos que dependen jerárquicamente de un titular o superior.

De lo anterior, se colige que entre mayo de dos mil trece a mayo de dos mil catorce el señor Mauricio Alfredo Padilla Flores en su calidad de Director del CENADE, solicitó en repetidas ocasiones a los señores ***** , ***** y ***** que lo recogieran en las mañanas en Santa Tecla y por las tardes que lo trasladaran hasta su vivienda en Santa Ana, lo cual no tenía relación con las funciones que competen al CENADE ni con las que debían cumplir dichos señores según la descripción de sus cargos, 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 ***** , en su calidad de Coordinador de Transporte, tenía la función de proporcionar servicio de transporte al personal de campo y de oficina; y a los señores ***** y ***** en su calidad de motoristas, les correspondía trasladar a los empleados, esta conducción debía realizarse *siempre* en el contexto de finalidades institucionales y no para desplazamiento continuado de un servidor público hacia su vivienda, 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 Padilla Flores inició las conductas constitutivas de transgresión a las normas éticas reguladas en los artículos 5 letra a) y 6 letra f) de la LEG, es decir, en mayo de dos mil trece, equivalía a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10).

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 en el año dos mil catorce, equivalía a doscientos cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$242.40).

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 Mauricio Alfredo Padilla Flores, son los siguientes:

i) La gravedad y circunstancias de los hechos cometidos.

En el caso de mérito, la gravedad de la conducta antiética cometida por el señor Padilla Flores deviene por una parte, de la considerable reiteración de ese comportamiento entre los años dos mil trece y dos mil catorce; y además, de la condición de Director de una entidad y por ende superior jerárquico de la misma, quien comprende la importancia y necesidad de someterse a la normativa de las instituciones para las cuales labora, circunstancias que le exigen un comportamiento que corresponda a las cualidades esperadas.

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 Padilla Flores se benefició directamente con la utilización de los vehículos asignados a CENADE, tanto los propios como los arrendados, y con la conducción

del Coordinador de Transporte y de los motoristas institucionales, aprovechándose también del combustible sufragado con fondos públicos.

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 motoristas empleados para un fin no institucional dejaron de estar afectos a la satisfacción de verdaderas necesidades atendibles por el CENADE.

Adicionalmente, el uso de los vehículos placas N-11756, N-13961, N-14300, P132943, P597175, P302582, P42314, P74698, P285122, P286055, P295730, P302561, y P295518 para fines particulares supuso *una afectación de los recursos* no sólo por el desvalor que se produce en los automotores cada vez que son utilizados, sino también que éstos fueron empleados por el infractor para dirigirse hacia Santa Ana, recorriendo cada vez una distancia de sesenta y cinco kilómetros e incurriendo en un consumo de combustible de veinte dólares diarios, lo que implicó directamente una depreciación de los mismos.

iv) De la capacidad de pago al momento del inicio de la infracción.

En los años dos mil trece y dos mil catorce, el señor Mauricio Alfredo Padilla Flores devengó en su orden un total de treinta y tres mil dólares (US\$33,000.00) y treinta y seis mil dólares (US\$36,000.00) anuales en concepto de salario (f. 97).

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias del hecho cometido, el beneficio obtenido, y el daño económico ocasionado a la Administración Pública, es pertinente imponer al señor Padilla Flores una multa en atención al período en que cometió las conductas antiéticas, ocho salarios mínimos para el año dos mil trece y ocho salarios mínimos para el año dos mil catorce, es decir cuatro salarios por infracción cometida por año; lo cual suma un total de un mil setecientos noventa y dos dólares de los Estados Unidos de América con ochenta centavos (US\$1,792.80) –por las infracciones consumadas en el año dos mil trece–; y de un mil novecientos treinta y nueve dólares de los Estados Unidos de América con veinte centavos (US\$1,939.20) –correspondiente a las transgresiones cometidas en el año dos mil catorce–; cuya suma asciende a tres mil setecientos treinta y dos dólares de los Estados Unidos de América (US\$3,732.00), 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 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”* establecida en el art. 6 letra 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 letra 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:**

Sanciónase al señor Mauricio Alfredo Padilla Flores, Director del Centro de Atención por Demanda (CENADE), con una multa total de tres mil setecientos treinta y dos dólares de los Estados Unidos de América (US\$3,732.00), 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 la prohibición ética “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 letra f) de la Ley de Ética Gubernamental.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN