

La presente resolución en su versión original contiene datos personales y elementos de carácter confidencial. En ese contexto es oportuno proteger la esfera privada de sus titulares. En tal sentido, conforme al criterio de la 21-20-RA-SCA del 16/11/2020 y lo establecido en el artículo 30 de la LAIP, se extiende la versión pública.

40-A-21

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las catorce horas del día dieciocho de mayo de dos mil veintidós.

Mediante resolución de f. 971, se concedió a la investigada el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente; en ese contexto, se recibió la siguiente documentación:

a) Escrito presentado por el licenciado _____, con documentación adjunta (fs. 981 y 982).

b) Escrito presentado por la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla, mediante el cual refiere argumentos de defensa (fs. 984 al 987).

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

El presente procedimiento se tramita contra la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla, Alcaldesa Municipal de Antiguo Cuscatlán, departamento de La Libertad, a quien se atribuye:

i) la transgresión al deber ético de *“Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”*, regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG; por cuanto, durante el año dos mil diecisiete, habría autorizado el uso de vales para el suministro de combustible de los vehículos placas P _____ y P _____, los cuales serían de su propiedad, y del placas P _____, propiedad de su hija, señora _____, sin existir evidencia que dichos vehículos se utilizaron para fines de servicio institucional.

ii) la infracción al deber ético de *“Excusarse de intervenir o participar en asuntos en los cuales él, su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, tengan algún conflicto de interés”*, establecido en el artículo 5 letra c) de la LEG; por cuanto, durante el año dos mil diecisiete, habría intervenido en el proceso de Licitación Pública Fondos Propios N° 003/2017, referente a la adquisición de combustible para la flota vehicular de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán, departamento de La Libertad; particularmente en la suscripción del contrato de adjudicación a favor del señor _____, empresario de “UNO Las Lomas”, y de la cual es administrador el señor _____, quien sería cuñado de la investigada.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de fs. 440 al 444 se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

2. Mediante escrito de fs. 446 al 450 la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla ejerció su derecho de defensa personalmente e indicó argumentos de defensa a su favor.

3. En resolución de fs. 452 al 454 se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles, y se delegó a una Instructora para que realizara la investigación de los hechos, la recepción

de la prueba y cualquier otra diligencia que fuera útil, pertinente y necesaria para el esclarecimiento del objeto de la investigación.

4. En el informe agregado a fs. 459 al 463, la Instructora delegada estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental (fs. 464 al 966).

5. En la resolución de f. 971 se concedió a la investigada el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente; en ese sentido, por escrito presentado el día diecisiete de mayo del corriente año, la señora Navas Quintanilla contestó el traslado final conferido (fs. 984 al 987).

6. Por resolución de f. 978 se autorizó la intervención del licenciado en calidad de representante de la investigada.

II. Fundamento jurídico.

Infracciones atribuidas

Las conductas atribuidas a la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla se calificaron como posibles transgresiones a los deberes éticos regulados en el artículo 5 letras a) y c) de la LEG.

En el ámbito internacional se ha destacado la importancia que el debido uso del patrimonio del Estado representa en el desarrollo sostenible de los pueblos, mismo que en múltiples ocasiones ha sido mermado por la proliferación de actos de corrupción.

Es por lo que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción promueve los principios de debida gestión de los asuntos y bienes públicos, responsabilidad, integridad, rendición de cuentas y transparencia.

Del mismo modo, la Convención Interamericana contra la Corrupción condena que cualquier persona que ejerza funciones públicas use o aproveche indebidamente en beneficio propio o de un tercero, cualquier tipo de bienes del Estado.

También el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, emitido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, estipula que quienes desempeñan funciones públicas no deben utilizar indebidamente en ningún momento bienes o servicios públicos para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales.

Bajo esa misma lógica, la LEG enfatiza el deber de los servidores públicos de hacer uso racional de los recursos estatales, únicamente para los fines institucionales; pues el desvío de los mismos hacia fines particulares indiscutiblemente constituye un acto de corrupción –artículo 5 letra a) de la LEG--.

No debe perderse de vista que todas las instituciones públicas, sin excepción, deben adoptar medidas que les permitan usar con eficiencia los recursos que les han sido asignados, lo cual desde todo punto de vista riñe con la utilización de los mismos con propósitos personales.

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, 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, ni para obtener beneficios o privilegios de ningún tipo; pues ello supondría una verdadera desnaturalización de la actividad estatal.

Esta norma manda a los servidores públicos a utilizar los bienes públicos “únicamente” para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados. De manera que los bienes fondos y recursos públicos no pueden destinarse para un objetivo no institucional, aun cuando ya se hayan satisfecho los fines para los cuales está afecto.

En ese mismo sentido se pronunció este Tribunal en las resoluciones de las ocho horas con treinta y cinco minutos del día veintiocho de mayo de dos mil veintiuno y quince horas con veinte minutos del día diecinueve de noviembre del mismo año, en los procedimientos referencias 37-O-19 y 144-D-19, respectivamente.

Por otra parte, la Convención Interamericana contra la Corrupción también impone a los Estados parte 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 deberán orientarse a prevenir conflictos de intereses (Art. III.1 Medidas preventivas, Convención Interamericana contra la Corrupción).

El Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, emitido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, estipula que un cargo público conlleva la obligación de actuar en pro del interés público, por lo que quien lo desempeñe no debe utilizar su autoridad oficial para favorecer indebidamente intereses personales o económicos propios o de sus familias.

En armonía con esas obligaciones convencionales y con los principios éticos de supremacía del interés público, imparcialidad y lealtad –artículo 4 letras a) d) e i) LEG–, el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG contiene un mandato claro y categórico para los servidores estatales de presentar una excusa formal y apartarse de intervenir en una decisión o procedimiento en los cuales le correspondería participar, pero en éstos su interés personal, el de su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad o socios, entran en pugna con el interés público.

El conflicto de interés se define como “Aquellas situaciones en que el interés personal del servidor público o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, entran en pugna con el interés público” –art. 3 letra j) de la LEG–.

En ese sentido, la excusa se erige como una herramienta mediante la cual el servidor público, al advertir un posible conflicto de interés, por iniciativa propia se separa de la tramitación de un asunto en el cual le corresponde participar, evitando intervenir en el mismo, con el fin de garantizar la imparcialidad de sus actuaciones. Con ella se pretende proteger la imparcialidad y objetividad del servidor público, a fin de no poner en desventaja a los demás ciudadanos, quienes tienen derecho a recibir un trato igualitario, exento de valoraciones de índole subjetivas.

En suma, la finalidad de la proscripción del artículo 5 letra c) de la LEG, es garantizar a todas las personas que los actos administrativos que emanan de las instituciones gubernamentales se

gestionan de manera objetiva e imparcial, y que se orientan exclusivamente a la satisfacción de los fines que justifican la existencia de cada entidad estatal.

III. Prueba recabada en el procedimiento

En este caso la prueba que será objeto de valoración, por ser lícita, pertinente, idónea, necesaria y útil, es la siguiente:

Recabada por el Tribunal:

1. Copia simple de informe de hallazgo número 4, relacionado con el suministro de combustibles a vehículos propiedad de la Alcaldesa Municipal de Antigua Cuscatlán y familiares, realizado por la Corte de Cuentas de la República (fs. 80 y 81).

2. Copia simple de certificación de hoja de impresión de datos e imagen del Documento Único de Identidad de la señora _____, hija de la señora Zoila Milagro Navas Herrera ahora Zoila Milagro Navas Quintanilla, proporcionada por el Registro Nacional de las Personas Naturales (fs. 82 y 945).

3. Copia simple del acta N.º 60 de la sesión ordinaria celebrada el día tres de noviembre de dos mil dieciséis, por el Concejo Municipal de Antigua Cuscatlán, departamento de La Libertad, que contiene el acuerdo N.º 22, mediante el cual se autorizó conceder combustible a funcionarios y empleados de esa Alcaldía por el período comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, para realizar trabajos de oficina o el traslado de ellos mismos a reuniones oficiales, entre ellos a la señora Navas Quintanilla, para los vehículos de su propiedad placas P _____ y P _____, y el vehículo P _____ propiedad de su hija, señora _____, según necesidad y requerimiento de dicha funcionaria (fs. 84 y 85).

4. Copia simple del acta N.º 10 de la sesión ordinaria celebrada el día uno de marzo de dos mil diecisiete por el Concejo Municipal de Antigua Cuscatlán, que contiene el acuerdo N.º 6, por medio del cual se indica que en cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 del Reglamento para el Control de Vehículos Nacionales y Consumo de Combustible, ese Concejo acordó revocar el acuerdo N.º 22, de fecha tres de noviembre de dos mil dieciséis, en lo referente a la autorización de combustible a empleados que hacen uso de vehículo personal para realizar trabajos de oficina o traslado de ellos mismos a reuniones oficiales (f. 86).

5. Copia simple de tarjeta de circulación del vehículo placas P _____, propiedad de la señora Zoila Milagro Navas (f. 88).

6. Copia simple de tarjeta de circulación del vehículo placas P _____, propiedad de la señora Zoila Milagro Navas (f. 89).

7. Copia simple de tarjeta de circulación del vehículo placas P _____, propiedad de la señora _____ (f. 90).

8. Copia certificada de los Reportes de Consumo de Combustible por Misión o Departamento, correspondiente al período del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, suscritos por la Alcaldesa Municipal y el Gerente General de la Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán, donde constan las fechas, números de vales, valor y vehículos a los que se les asignó combustible por parte de esa institución (fs. 91 al 130, 132 al 299 y del 723 al 731, 737 al 743, 747 al 754, 758 al 766, 770

al 777, 781 al 789, 794 al 802, 807 al 815, 819 al 827, 837 al 847, 853 al 861, 872 al 878, 883 al 891, 897 al 907 y del 915 al 923).

9. Certificación del acta N.º 60 de la sesión ordinaria celebrada el día tres de noviembre de dos mil dieciséis por el Concejo Municipal de Antiguo Cuscatlán, que contiene el acuerdo N.º 8, por medio del cual se instruyó a la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional iniciar el proceso de contratación para el suministro de combustible para el año dos mil diecisiete (fs. 489 y 490).

10. Certificación del detalle de la clase de combustible, cantidad licitada y bases para la Licitación Pública Fondos Propios N.º 003/2017, denominada “Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán” (484 al 487 y del al 492 al 529).

11. Certificación del acta N.º 65 de la sesión extraordinaria celebrada el día veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete por el Concejo Municipal de Antiguo Cuscatlán, que contiene el acuerdo N.º 9, en el que se aprueban las bases de la licitación de combustible, y se autorizó a la Jefa de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales para que realizara el procedimiento correspondiente y su publicación (fs. 531 y 532).

12. Copia simple de certificación de hoja de impresión de datos e imagen del Documento Único de Identidad del señor _____, proporcionada por el Registro Nacional de las Personas Naturales (f. 377, 396 y 945 vuelto).

13. Copia simple de certificación de hoja de impresión de datos e imagen del Documento Único de Identidad de la señora _____, proporcionada por el Registro Nacional de las Personas Naturales (f. 378).

14. Copia simple de certificación de hoja de impresión de datos e imagen del Documento Único de Identidad de la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla, proporcionada por el Registro Nacional de las Personas Naturales (f. 379 y 944).

15. Copia simple de certificación de hoja de impresión de datos e imagen del Documento Único de Identidad del señor _____, proporcionada por el Registro Nacional de las Personas Naturales (f. 381).

16. Certificación del contrato N.º 009/2017, de Licitación Pública Fondos Propios N.º 003/2017, denominada “Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán”, de fecha quince de marzo de dos mil diecisiete, suscrito entre la Alcaldesa Municipal de la referida municipalidad y el señor _____, en calidad de contratista (fs. 383 al 391 y del 707 al 713).

17. Copia certificada del acta N.º 11 de la sesión extraordinaria celebrada el día nueve de marzo de dos mil diecisiete por el Concejo Municipal de Antiguo Cuscatlán, que contiene el acuerdo N.º 3, mediante el cual se autorizó adjudicar la Licitación Pública Fondos Propios número 003/2017, denominada “Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán” a favor del señor _____ por un monto de trescientos setenta y ocho mil ochocientos setenta y seis dólares con treinta y dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$378,876.32), mismo que sería aplicado a la asignación 54100 del Presupuesto Municipal vigente a esa época (fs. 392, 393, 698 y 699).

18. Copia simple del formulario de recepción de oferta para la Licitación Pública Fondos Propios número 003/2017, denominada “Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán”, presentada el día cuatro de enero de dos mil diecisiete por el señor [redacted] (f. 395).

19. Copia simple del acta de apertura de ofertas de la Licitación Pública Fondos Propios número 003/2017, denominada “Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán”, de fecha cuatro de enero de dos mil diecisiete, donde consta como único oferente el señor [redacted] (f. 394).

20. Copia simple de nota de fecha tres de enero de dos mil diecisiete, suscrita por el señor [redacted], por medio de la cual notifica a la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán, que las personas autorizadas para estar presentes en la apertura de ofertas de la Licitación Pública denominada “Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán” por parte de la empresa “UNO Las Lomas” serían él en calidad de propietario o el señor [redacted] como representante (f. 397).

21. Informes de fechas veintitrés de noviembre y tres de diciembre de dos mil veintiuno, suscritos por el Síndico Municipal, Primer Regidor, Segundo Regidor, Tercer Regidor y Cuarta Regidora propietaria del Concejo Municipal de Antiguo Cuscatlán, referentes al uso de vehículos particulares propiedad de la Alcaldesa Municipal de dicha localidad (fs. 465 al 467 y del 480 al 482).

22. Informes de suministro de combustible de vehículos particulares P [redacted], P [redacted] y P [redacted], correspondientes al año dos mil diecisiete, de conformidad con el acuerdo N.º 22, de fecha tres de noviembre de dos mil dieciséis por parte de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán (fs. 468 al 474).

23. Memorándum de fecha dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, suscrito por la Jefa de Recursos Humanos de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán, donde constan los salarios mensuales, bonificaciones y aguinaldo percibidos por la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla, en calidad de Alcaldesa Municipal de la citada localidad, durante el período indagado (f. 475).

24. Informe de movimientos migratorios de la señora [redacted], correspondiente al período comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, emitido por el Gerente de Control Migratorio y por el Jefe ad-honorem del Departamento de Movimientos Migratorios, ambos de la Dirección General de Migración y Extranjería (f. 476 al 479).

25. Certificación de oferta presentada por la empresa “UNO Las Lomas”, propiedad del señor [redacted] en la Licitación Pública Fondos Propios número 003/2017, denominada “Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán”, de fecha tres de enero de dos mil diecisiete (fs. 550 al 641).

26. Formularios de verificación de documentación legal presentada por el señor [redacted], propietario de la empresa “UNO Las Lomas”, para la Licitación Pública Fondos Propios número 003/2017, denominada “Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán”, con anexos (fs. 645 al 653).

27. Certificación de evaluación técnica base 40% de la oferta presentada por la empresa “UNO Las Lomas”, propiedad del señor _____, de análisis económico y cuadro comparativo según precios de suministro de combustible, de fechas diecisiete y dieciocho de enero de dos mil diecisiete, respectivamente, realizadas por el Técnico designado por la Unidad de Adquisiciones y Contratación Institucional de la Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán (fs. 655 al 659 y del 663 al 665).

28. Certificación del acta de evaluación de ofertas de la Licitación Pública Fondos Propios número 003/2017, denominada “Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán”, de fecha veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, donde consta que la Comisión de Evaluación de Ofertas de la Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán, de conformidad con las Bases de Licitación Pública y oferta económica presentada por un único ofertante, recomendó adjudicar dicha licitación al señor _____, por el monto de trescientos setenta y ocho mil ochocientos setenta y seis dólares con treinta y dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$378,876.32) [fs. 696 y 697].

29. Certificaciones de órdenes de compra números: a) 39955, de fecha treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, por la cantidad de quince mil ciento ochenta y cinco dólares con ochenta y nueve centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$15,185.89); b) 40104, de fecha quince de abril de dos mil diecisiete, por la cantidad de diez mil cuatrocientos noventa y cinco dólares con veintiún centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$10,495.21); c) 40109, de fecha treinta de abril de dos mil diecisiete, por la suma de doce mil sesenta y dos dólares de los Estados Unidos de América (US\$12,062.00); d) 40255, de fecha quince de mayo de dos mil diecisiete, por la suma de once mil doscientos cuarenta y cinco dólares con setenta y dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$11,245.72); e) 40257, de fecha treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, por la cantidad de once mil quinientos veintiséis dólares con nueve centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$11,526.09); f) 40403, de fecha quince de junio de dos mil diecisiete, por la cantidad de once mil trescientos noventa y cinco dólares con sesenta y seis centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$11,395.67); g) 40405, de fecha treinta de junio de dos mil diecisiete, por la cantidad de doce mil ochocientos nueve dólares con treinta y tres centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$12,809.33); h) 40552, de fecha quince de julio de dos mil diecisiete, por la cantidad de diez mil quinientos diez dólares con setenta y seis centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$10,510.76); i) 40553, de fecha treinta y uno de julio de dos mil diecisiete, por la cantidad de once mil ochenta y un dólares con veintidós centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$11,081.22); j) 40784, de fecha quince de agosto de dos mil diecisiete, por la cantidad de once mil cuatrocientos dieciocho dólares con veintisiete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$11,418.27); k) 40786, de fecha treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, por la cantidad de doce mil novecientos treinta y un dólares con noventa y ocho centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$12,931.98); l) 40920, de fecha quince de septiembre de dos mil diecisiete, por la cantidad de quince mil setecientos cuatro dólares con diez centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$15,704.10); m) 40921, de fecha treinta de septiembre de dos mil diecisiete, por la suma de catorce mil quinientos nueve dólares con setenta y un centavos de dólar de

los Estados Unidos de América (US\$14,509.71); n) 41111, de fecha quince de octubre de dos mil diecisiete, por la suma de doce mil doscientos setenta y dos dólares con ochenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$12,272.80); o) 41113, de fecha treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, por la suma de catorce mil seiscientos treinta y dos dólares con noventa centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$14,632.90); p) 41266, de fecha quince de noviembre de dos mil diecisiete, por la cantidad de doce mil trescientos noventa y cinco dólares con diecinueve centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$12,395.19); q) 41267, de fecha treinta de noviembre de dos mil diecisiete, por la cantidad de catorce mil seiscientos diez dólares con diez centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$14,610.10); r) 41543, de fecha veinticinco de enero de dos mil dieciocho, por la cantidad de dieciséis mil cuatrocientos cincuenta y seis dólares de los Estados Unidos de América (US\$16,456.00); y, s) 41545, de fecha veintinueve de enero de dos mil dieciocho, por la cantidad de catorce mil treinta y dos dólares con cincuenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$14,032.50), todas a favor de proveedor

, producto del contrato N.º 009/2017, de la Licitación Pública Fondos Propios número 003/2017, denominada “Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán” (fs. 716, 733, 744, 755, 767, 778, 790, 803, 816, 828, 831, 834, 850, 863, 866, 869, 880, 893 y 912).

30. Certificación de la partida de nacimiento de la señora _____, expedida por la Jefa Registradora del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán, departamento de La Libertad, en la cual consta que es hija de la señora Zoila Milagro Navas Herrera ahora Zoila Milagro Navas Quintanilla (f. 946).

31. Certificación de la partida de nacimiento de la señora Zoila Milagro Herrera, conocida socialmente como Zoila Milagro Navas ahora Zoila Milagro Navas Quintanilla, expedida por la Jefa Registradora del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán, departamento de La Libertad, en la cual consta que es hija de los señores _____ y _____ (f. 947).

32. Certificación de la partida de nacimiento de la señora _____ ahora _____, expedida por la Jefa Registradora del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán, departamento de La Libertad, en la cual consta que es hija de los señores _____ y _____ (f. 948).

33. Constancia laboral del señor _____, quien es empleado de la empresa UNO Las Lomas desde agosto del año dos mil, propiedad del señor _____, desempeñando el cargo de Asistente Administrativo (f. 953).

34. Copia simple de escritura de fecha dos de septiembre de dos mil quince, en la que consta la modificación del contrato de franquicia celebrado entre la sociedad UNO El Salvador, Sociedad Anónima y el señor _____ (fs. 955 al 958).

35. Contrato individual de trabajo de fecha uno de agosto del año dos mil dos, suscrito por el señor _____, en calidad de representante patronal, y el señor _____, como trabajador; y autorización de aumento salarial a favor del mencionado señor _____ a partir del uno de diciembre de dos mil ocho (fs. 959 al 963).

36. Copia simple de informe y pago de detalle de Planillas Previsionales de Empleados Dependientes realizada por el señor _____ a la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP Confía) en el mes de abril de dos mil diecisiete, a favor del señor _____ (fs. 964 y 966).

37. Informe de fecha doce de diciembre de dos mil veintiuno, suscrito por el Director del Registro de Comercio (f. 967).

38. Certificación de inscripción de la matrícula de la empresa “Shell y Select Las Lomas” a favor del señor _____, de fecha cinco de febrero de dos mil cinco y su correspondiente renovación hasta el año dos mil veintiuno (fs. 968 y 970).

39. Certificación de inscripción de modificación por cambio de nombre y actividad económica de la empresa, en la que consta que el nombre de la empresa “Shell y Select Las Lomas” cambia a “Estación de Servicio UNO Las Lomas y UNO Monumental”, y se modifica la actividad económica a “Compraventa de productos derivados del petróleo en general y tienda de conveniencia”, de fecha veintidós de junio de dos mil dieciséis, emitida por el Registro de Comercio (f. 969).

Por otra parte, no será objeto de valoración la siguiente prueba documental incorporada al expediente:

- De fs. 6 al 78, 300 al 375, 402 al 437, 924 al 942 por carecer de pertinencia para acreditar o desvirtuar los hechos que se dilucidan, dado que refiere circunstancias no comprendidas dentro del objeto de este procedimiento.

- De fs. 928 al 942, por carecer de pertinencia y utilidad para acreditar los hechos que se dilucidan, en razón que refiere circunstancias no comprendidas dentro del período indagado en este procedimiento.

- De fs. 533 al 548, 666 al 685, 689, 692, 694 y 695, 700 al 705 por no ser idónea para esclarecer los hechos objeto de este procedimiento.

IV. 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 certeza de lo afirmado por las partes.

El artículo 87 del Reglamento de la LEG establece que en el procedimiento administrativo sancionador rige el principio de libertad probatoria, siendo admisibles todos los medios de prueba, que cumplen los requisitos de licitud, pertinencia, idoneidad, necesidad y utilidad; habiéndose realizado el juicio de admisibilidad y procedencia correspondiente.

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 1°, 2° y 3° de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), establece reglas generales en cuanto a los medios probatorios, así: “[l]os hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán probarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho y será aplicable, en lo que procediere, el Código Procesal Civil y Mercantil.----Se practicarán en el procedimiento todas las pruebas pertinentes y útiles para determinar la verdad de los hechos, aunque no hayan sido propuestas por los interesados y aun en contra de la voluntad de éstos. ----Las pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica; sin embargo, para el

caso de la prueba documental, se estará al valor tasado de la misma en el derecho procesal común”. Y el inciso 6° de la disposición legal citada prescribe que “[l]os documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

Así, en el presente caso, dentro de la prueba vertida se encuentra la documental, la cual se configura dentro de los documentos públicos administrativos, que son los “válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas; esto es los producidos por un órgano administrativo de acuerdo a las formalidades exigidas en cada caso” (Barrero Rodríguez, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Navarra, 2006, p. 336).

Lo anterior, en concordancia con los artículos 106 de la LPA y 331 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), éste último refiere que serán instrumentos públicos “los expedidos por notario, que da fe, y por autoridad o funcionario público en el ejercicio de su función pública”; cuyo valor probatorio, de conformidad al artículo 341 del CPCM, constituye “prueba fehaciente de los hechos, actos o estado de cosas que documenten; de la fecha y personas que intervienen en el mismo, así como del fedatario o funcionario que lo expide”. En este sentido, es preciso acotar que la prueba documental vertida en el procedimiento, consta de informes y certificaciones emitidas por servidores de instituciones públicas.

Por tanto, a partir de la prueba aportada en el transcurso del procedimiento se ha establecido con certeza que:

1. De la calidad de servidora pública de la investigada en el año dos mil diecisiete, época en la que acaecieron los hechos que se le atribuyen:

La señora Zoila Milagro Navas Quintanilla fungió como Alcaldesa Municipal de Antiguo Cuscatlán en la gestión comprendida entre el día uno de mayo de dos mil quince y el treinta de abril de dos mil dieciocho, conforme a lo establecido en el Decreto N.º 2 emitido por el Tribunal Supremo Electoral el día nueve de abril de dos mil quince, publicado en el Diario Oficial N.º 63, Tomo 407, del día diez del mismo mes y año, en el cual se declararon firmes los resultados de las elecciones de concejos municipales efectuadas en dicho año, para el período relacionado; cargo que continúa ejerciendo en la actualidad.

2. De la utilización de combustible adquirido con fondos institucionales de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán para suministrarlo en los vehículos particulares placas P [redacted] y P [redacted] propiedad de la investigada y en el placas P [redacted], propiedad de su hija, señora [redacted], en el período comprendido de enero a diciembre de dos mil diecisiete:

Según consta en el acta N.º 60 de la sesión ordinaria celebrada el día tres de noviembre de dos mil dieciséis por el Concejo Municipal de Antiguo Cuscatlán, ese organismo colegiado mediante acuerdo N.º 22, autorizó conceder combustible a funcionarios de esa Alcaldía para realizar trabajos de oficina o el traslado de ellos mismos a reuniones oficiales, para el período comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, entre ellos a favor de la señora Navas Quintanilla, para los vehículos particulares placas P [redacted], P [redacted] y P [redacted], según la necesidad y requerimiento de dicha funcionaria (fs. 84 y 85).

Asimismo, se ha acreditado que los primeros dos vehículos (P , P) son propiedad de la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla, y el tercero (P) es propiedad de la señora , hija de la investigada, y lo fueron durante el año dos mil diecisiete, como se verifica en las copias simples de las tarjetas de circulación de los mismos (fs. 88 al 90).

De acuerdo con las copias simples de los reportes de consumo de combustible por misión o departamento de la Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán, durante el año dos mil diecisiete, a los tres vehículos en comento se les suministró un total de *ciento ochenta y ocho* vales de combustible, de conformidad con el acuerdo N.º 22, de fecha tres de noviembre de dos mil dieciséis; los cuales oscilaban de valor entre los seis y cincuenta y seis dólares con diecisiete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$6.00 – US\$56.17) y fueron autorizados por la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla, en calidad de Alcaldesa, y por el Gerente General de esa institución, según detalle: a) al vehículo placas P le fueron asignados cien vales de gasolina, por un monto total de *dos mil novecientos sesenta y cinco dólares con cuarenta y cuatro centavos de dólar de los Estados Unidos de América* (US\$2,965.44); b) al vehículo placas P le fueron asignados treinta y ocho vales de combustible, por una suma total de *novecientos noventa y nueve dólares con cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de América* (US\$999.05); y, c) al vehículo placas P , se le suministraron cincuenta vales de gasolina, por la cantidad total de *mil trescientos sesenta y seis dólares con cuarenta y ocho centavos de dólar de los Estados Unidos de América* (US\$1,366.48) [fs. 468 al 474].

Sobre este punto, miembros del Concejo Municipal de Antigua Cuscatlán indicaron en sus informes que no existen registros que detallen el uso que se les dio a los automotores a los que se les asignaron vales de combustible institucional, pues éstos fueron utilizados por la investigada en el Despacho Municipal y dependencias a su cargo para el desempeño de sus labores, en complemento con los vehículos oficiales asignados y clasificados como discrecionales, los que según el Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial y el Reglamento para el Control de Vehículos Nacional y Consumo de Combustible de la Corte de Cuentas no deben someterse al control de bitácoras o misión oficial, pues ello desvirtuaría la clasificación de “discrecional” y representaría un riesgo en aspectos de seguridad para la investigada, por estar calificada como una “Persona de Alto Riesgo” por parte de la Policía Nacional Civil (fs. 465 al 467 y del 480 al 482).

Por su parte, la investigada mediante escrito de fs. 146 al 450, respecto a los hechos objeto de este procedimiento, indicó que desde hace mucho tiempo ha puesto a disposición de la Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán los vehículos de su propiedad para que se empleen en su traslado dentro y fuera del municipio por obligaciones y compromisos inherentes a su cargo, o cuando por desperfectos mecánicos o mantenimiento no se ha podido utilizar vehículos institucionales; y que también ha utilizado para esos mismos fines el vehículo propiedad de su hija, del cual puede disponer por encontrarse –su hija– fuera del país la mayor parte del tiempo.

En ese mismo sentido, refiere que para el uso instituciones de estos bienes se aplicó de forma analógica la clasificación y trato que se les da a los vehículos discrecionales en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial y Reglamento

para el Control de Vehículos Nacionales y Consumo de Combustible, en razón del funcionario que los utiliza, pues cualquier tipo de control o bitácora pudo haber comprometido su seguridad y la del personal que la acompañaba.

Al respecto, es pertinente aclarar que si bien la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y el Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial establecen que la clasificación de un vehículo como de uso discrecional supone, en principio, que el mismo no tendrá “restricciones para su uso en todo tiempo”, ello no puede suponer un uso arbitrario, pues ante todo, se trata de bienes públicos afectos a fines de igual naturaleza.

Con respecto al suministro de combustible para vehículo particular, el Manual para el Uso de Vehículos, Mantenimiento y Distribución de Combustible de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán, indica en los artículos 21 y 22 que cuando exista urgencia de traslado de funcionario o empleado a alguna dependencia fuera de la Municipalidad, podrá aprobarse el uso de combustible para vehículo particular siempre y cuando se tenga la autorización por escrito de la Gerencia General o el Alcalde, y cuando ese sea el caso, *será necesario llevar un control independiente para ese uso*, donde se deberá mencionar, nombre del funcionario, placa del vehículo, fin de la misión y cantidad a entregar.

Bajo esa perspectiva, es equívoca la analogía realizada por la investigada sobre el uso discrecional de vehículos particulares, pues a pesar que la normativa correspondiente sí habilita esta clasificación de vehículos, se refiere a bienes propiedad de las instituciones públicas, pero en este caso concreto, los hechos recaen sobre tres vehículos particulares, dos propiedad de la investigada y uno de su hija, a los cuales se les suministró combustible financiado con fondos de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán; por lo que –atendiendo al Manual para el Uso de Vehículos, Mantenimiento y Distribución de Combustible– debió implementarse un control sobre el gasto de dicho combustible a fin de justificar la necesidad del abastecimiento, pues debe comprobarse que fue utilizado efectivamente para servicios públicos y fines institucionales, y no de forma antojadiza o arbitraria; circunstancia que no se ha acreditado en el procedimiento, pues la investigada únicamente justifica el uso de estos bienes particulares con afirmaciones generales de múltiples obligaciones derivadas de su cargo, mantenimiento preventivo y correctivo de vehículos institucionales y seguridad personal, sin que se lleve en esa institución un control formal del uso de éstos, incumpliendo así la normativa relacionada.

En ese mismo sentido, el artículo 97 inciso final de las Disposiciones Generales de Presupuestos establece que la única habilitación para que a un vehículo particular propiedad de un servidor público pueda costearse gastos de combustible, es que el mismo sea utilizado para *servicios públicos*.

Aunado a lo anterior, consta que durante el período investigado la señora Navas Quintanilla tuvo asignados para su uso los vehículos institucionales placas P 13-416 y P 13-419, los cuales están calificados como discrecionales y no se encuentran sujetos a bitácoras o sistemas de misión oficial que permitan establecer la fecha, horario o lugares de destino y uso de los mismos (fs. 465 al 467).

Por otra parte, con respecto a los movimientos migratorios de la señora [REDACTED], comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, este Tribunal pudo verificar que dicha señora realizó cuatro ingresos vía aérea a El Salvador, los días veinte

de febrero, veintisiete de julio, seis de agosto y veintitrés de diciembre, haciendo un total de setenta y dos días dentro del territorio nacional.

Ahora bien, consta que en el día seis de septiembre de dos mil diecisiete, la señora realizó un viaje a la República de Guatemala a bordo del vehículo placas P [redacted] propiedad de la investigada y al que según los reporte de consumo de institucional le fueron asignados dos vales de combustible, identificados con los números 0407 y 0430, por las cantidades de treinta y cuatro dólares con nueve centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$34.09) y cuarenta y un dólares con cuarenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$41.40), respectivamente (f. 228, 229, 478 y 479).

Hecho que denota que los mencionados vehículos particulares fueron utilizados por terceros no relacionados con la institución, sin embargo eran abastecidos con combustible adquirido con fondos públicos, uso sobre el cual no puede existir un control por no llevar ningún tipo de registro sobre su manejo.

De forma general, es menester señalar que el artículo 35 inciso 1º de la LEG habilita al Tribunal para recabar todo tipo de prueba necesaria para esclarecer, determinar y comprobar los hechos objeto de investigación, aludiendo que en ejercicio de dichas atribuciones podrá requerir los informes o documentación relevante para realizar sus investigaciones; además, el inciso 3º de la disposición aludida, establece la posibilidad que el Tribunal pueda realizar la investigación de los hechos y la recepción de prueba a través de un instructor, quien actúa con delegación expresa del mismo.

Ahora bien, la finalidad de la actividad probatoria tiene como objeto la búsqueda de la verdad material establecida en el artículo 68 letra g) de la LEG, en tanto, el Tribunal verificará los hechos informados debiendo practicar para ello los medios probatorios permitidos por Ley. En este sentido, la prueba, “es aquella actividad que desarrollan las partes o el Tribunal para adquirir el convencimiento de la verdad o certeza de un hecho o afirmación fáctica o para fijarlos como ciertos a los efectos de un proceso” (Sentencia 114-S-2000, de fecha 31-V-2001, Sala de lo Contencioso Administrativo); siendo el desarrollo de la actividad probatoria la que permite llegar a la verdad material.

En ese sentido, este Tribunal advierte que como parte de las diligencias de investigación realizadas, la Instructora comisionada incorporó copia simple de los Reportes de Consumo de Combustible por Misión o Departamento, correspondiente al período del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, autorizados por la investigada y por el Gerente General de la Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán; documentación de la que se advierte que a los vehículos particulares placas P [redacted], P [redacted] y P [redacted] en el año dos mil diecisiete se le suministraron ciento ochenta y ocho vales de combustible, por la cantidad total de *cinco mil trescientos treinta dólares con noventa y siete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$5,330.97)*, y que no existe ningún tipo de registro institucional que dichos vehículos hayan sido utilizados para servicios públicos o fines institucionales de la mencionada institución.

Al respecto, es preciso hacer referencia a la *carga de la prueba* la cual puede definirse como el conjunto de reglas con base en la cuales se asigna o atribuye a cada una de las partes la carga de tener que probar una serie determinada de hechos controvertidos, bajo la expectativa de recibir un

pronunciamiento judicial favorable –o no– a sus pretensiones según consigan o no acreditar tales hechos.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido “(...) la premisa de que las reglas dinámicas –con independencia de cómo se les titule: cargas probatorias dinámicas, principio de solidaridad probatoria, principio de facilidad de la prueba o principio de colaboración probatoria– suponen un complemento a las reglas de distribución de la carga de la prueba que atienden a la clase de hechos que se afirman como existentes. Estas reglas complementarias vendrían a sostener que la carga de la prueba debe desplazarse hacia aquella posición procesal que se encuentra en mejores condiciones profesionales, técnicas o fácticas para producir la prueba respectiva. Así lo ha sostenido esta sala, al afirmar que "... hay casos en los que la carga de la prueba debe desplazarse hacia aquella parte procesal que se encuentra en mejores condiciones profesionales, técnicas o fácticas para producir la prueba respectiva. A esto se le conoce como cargas probatorias dinámicas" – resolución de 8-V-2013, Amp. 310-2013–” (Sentencia de 20-II-2017, Inc. 44-2011).

En ese sentido, las razones que apoyan esta disposición excepcional de inversión es que con ella se pretende complementar las reglas tradicionales de la carga probatoria.

Así, dado que en el presente procedimiento se analiza el posible uso indebido de combustible sufragado con fondos institucionales de referida Alcaldía Municipal aplicados a tres vehículos particulares por parte de la señora Navas Quintanilla, es necesario desplazar la carga de la prueba hacia la investigada en el sentido que la misma se encuentran en mejores condiciones para desvirtuar la conducta que se le atribuye, principalmente porque –como se indicó supra– de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 inciso final de las Disposiciones Generales de Presupuestos solo podrán costearse los gastos de mantenimiento de vehículos particulares, en lo que se refiere a combustible, cuando son utilizados para servicios públicos, circunstancia que no ha sucedido, pues la señora Navas Quintanilla ejerció su derecho de defensa argumentando en sus escritos únicamente que desde hace años ha puesto al servicio de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán automóviles de su propiedad para traslado dentro y fuera del municipio a fin de cumplir sus obligaciones, y cuando los vehículos institucionales asignados a su persona están en mantenimiento, además, que los tres vehículos en comento fueron empleados por el Depacho Municipal y sus dependencias pero que no se tiene controles o registros del uso de los mismos por la clasificación discrecional que reconoce el Reglamento General de Tránsito y el Reglamento para el Control de Vehículos Nacionales y Consumo de Combustible de la Corte de Cuentas de la República, sin incorporar medios probatorios idóneos para establecer que el uso concreto que se le dio a los citados automotores respondía a una finalidad institucional.

En razón de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha verificado que durante el año dos mil diecisiete la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla autorizó el suministro material y utilizó vales de combustible por la cantidad de cinco mil trescientos treinta dólares con noventa y siete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$5,330.97), a los vehículos particulares placas P P y P , el primero y el segundo de su propiedad, y el tercero de su hija, señora , sin existir ningún registro documental del consumo de combustible efectuado o las actividades

institucionales apoyadas; conducta que es constitutiva de infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

Debe aclararse que si bien fue el Concejo Municipal de Antigua Cuscatlán el que autorizó por medio de acuerdo que se proporcionara combustible a los empleados de la municipalidad que para realizar trabajo de oficina o traslado a misiones oficiales utilizaran vehículos de su propiedad, y que en el listado se incorporaron los tres vehículos propiedad de la Alcaldesa y su hija, fue la investigada quien utilizó el combustible destinado a dichos automotores sin justificar el uso oficial de los mismos, como se indicó en párrafos precedentes. De ahí que transgredió el deber ético en referencia.

3. *De la participación de la investigada el procedimiento de Licitación Pública Fondos Propios N° 003/2017, denominada "Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán", en marzo de dos mil diecisiete y del vínculo de parentesco entre la investigada y el señor [redacted], empleado de la estación de servicio "UNO Las Lomas":*

Doctrinariamente se ha sostenido que la Licitación Pública es el "...modo de selección de los contratistas de entes públicos en ejercicio de la función administrativa, por medio del cual éstos invitan, públicamente, a los posibles interesados para que, con arreglo a los pliegos de bases de (sic) y condiciones pertinentes, formulen propuestas de entre las cuales se seleccionará la más conveniente al interés público" (Julio Comadira, *Licitación Pública, Segunda Edición, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, p. 275*).

Asimismo, la Cámara de lo Contencioso Administrativo ha sostenido en reiterada jurisprudencia que este procedimiento comprende dos fases: la licitación o selección del contratista, y la contratación como tal. La primera fase, es definida como el procedimiento de selección del contratante de la Administración Pública, que, sobre la base de una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a escoger qué persona natural o entidad es la que ofrece el precio más conveniente a los intereses generales; y, la segunda fase, se perfecciona con la suscripción del contrato de licitación.

Para el caso concreto, de conformidad con la documentación que consta agregada al expediente, se ha determinado que en el mes de noviembre de dos mil dieciséis, el Concejo Municipal de Antigua Cuscatlán instruyó a la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional que iniciara el procedimiento de contratación para el suministro de combustible del año dos mil diecisiete; en ese sentido, mediante acuerdo N. ° 9, de fecha veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, dicho organismo colegiado aprobó las bases para la Licitación Pública Fondos Propios número 003/2017, denominada "Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán" (fs. 489 y 490) y se ordenó su correspondiente publicación.

Así, el día tres de enero de dos mil diecisiete, durante el plazo de recepción de ofertas, la empresa "UNO Las Lomas", propiedad del señor [redacted], presentó su oferta para la mencionada licitación, junto con la documentación pertinente (fs. 550 al 641) y mediante nota de f. 397, el citado señor notificó a la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional de la Alcaldía de Antigua Cuscatlán que las personas autorizadas para estar presentes en la apertura de

ofertas por parte de su empresa serían él, en calidad de propietario, o el señor

como representante (f. 397).

Una vez finalizada dicha etapa, consta en certificación del acta de evaluación de ofertas de la Licitación Pública “Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán”, de fecha veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, que la Comisión de Evaluación de Ofertas de la mencionada municipalidad, de conformidad con las Bases de Licitación Pública aprobadas y la oferta económica presentada por el único ofertante, recomendó adjudicar la licitación al señor (fs. 696 y 697).

Y que en sesión extraordinaria celebrada el día nueve de marzo de dos mil diecisiete, el Concejo Municipal de Antiguo Cuscatlán, mediante acuerdo N.º 3, autorizó adjudicar la Licitación Pública Fondos Propios número 003/2017, a favor de la empresa “UNO Las Lomas”, propiedad del señor , por un monto de trescientos setenta y ocho mil ochocientos setenta y seis dólares con treinta y dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$378,876.32), el cual sería aplicado a la asignación número 54100 del Presupuesto Municipal vigente a esa época (f. 392, 393, 698 y 699); decisión en la que participó con su voto favorable la señora Navas Quintanilla, en su calidad de Alcaldesa Municipal. Asimismo, consta que el día quince de marzo de ese año, se suscribió el contrato N.º 009/2017, de Licitación Pública Fondos Propios N.º 003/2017, denominada “Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán”, entre la Alcaldesa Municipal del referido municipio y el señor , en calidad de contratista (fs. 383 al 391 y del 707 al 713).

Por otro lado, se ha establecido que el señor es empleado de la empresa “UNO Las Lomas” desde agosto del año dos mil, desempeñando el cargo de Asistente Administrativo, de acuerdo con el contrato individual de trabajo de fecha uno de agosto de ese mismo año, suscrito entre el señor , en calidad de representante patronal, y el señor como empleado (fs. 953, 959 al 963).

Asimismo, según algunas funciones que el señor desempeña en su cargo están la de supervisión de la tienda y estación de servicio “UNO Las Lomas”, la elaboración de planillas de sueldo de empleados y la contratación de personal para la operatividad del establecimiento; asimismo, consta que en las inspecciones rutinarias realizadas por Delegados de la Dirección de Hidrocarburos y Minas del Ministerio de Economía, en el procedimiento de verificación de aspectos técnicos (operativos y de seguridad) de estaciones de servicio, el mencionado señor se ha identifica como el administrador de la estación de servicio (fs. 398 al 401, 687, 688, 690, 691, 693 y 960).

Además, consta en el procedimiento que las señoras Zoila Milagro Navas Quintanilla y son hermanas, hijas del señor o , según certificaciones de sus partidas de nacimiento (fs. 947 y 948), y que de conformidad con la certificación de la hoja de datos e impresión de imagen de emisión del Documento Único de Identidad, el señor es cónyuge de la señora (f. 945); es decir, con la documentación antes relacionada se establece que a los señores Navas Quintanilla y les une el vínculo de parentesco por afinidad en segundo grado, siendo cuñados.

Al respecto, es dable indicar que el artículo 51 de la Ley de Procedimientos Administrativos señala que los servidores públicos no podrán intervenir en un procedimiento, cuando incurran en alguna de las siguientes causales de abstención y recusación: ser pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o del segundo de afinidad, cónyuge o compañero de vida, adoptante o adoptado, de cualquiera de los interesados, tener interés legítimo en el asunto o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquel; tener relación jerárquica o de dependencia con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto; y, cualquier otra circunstancia seria, razonable y comprobable que pueda poner en duda su imparcialidad frente a quienes intervienen en el procedimiento; entre otras.

En este sentido, el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, proscribire que los servidores públicos –cuyo comportamiento debe ser íntegro–, participen de forma material en situaciones en las cuales antepongan un interés personal –propio o de su círculo cercano– sobre el interés general que debe ser satisfecho mediante la función pública.

En otros términos, el legislador no se ha limitado a establecer un mandato de presentación formal de una excusa como mecanismo de separación del asunto que le genera conflicto, sino como una veda de cualquier tipo de participación en hechos de esa naturaleza.

Por lo que, la norma de mérito supone que cuando el interés personal de un servidor público o de alguno de sus familiares se oponga o riña con el interés público, aquel *no debe participar* formal o materialmente en resolver o disponer en los asuntos específicos.

Indiscutiblemente, dicho imperativo se extiende a los servidores públicos que integran órganos colegiados, como tribunales –judiciales o administrativos–, consejos directivos, concejos municipales, entre otros, quienes al advertir la existencia de una circunstancia que pueda incidir en su imparcialidad están obligados a no intervenir, exponiendo las razones en que se basa esa abstención y *cumpliendo con los requisitos adicionales que las normas sectoriales dispongan, v.gr. el Código Municipal*.

Este último dispone en el artículo 44 que *“Todos los miembros del Concejo están obligados a asistir puntualmente a las sesiones, con voz y voto y no podrán retirarse de las mismas una vez dispuesta la votación; pero si algún miembro, su cónyuge o pariente dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad tuviere interés personal en el negocio de que se trata, deberá abstenerse de emitir su voto, retirándose de la sesión mientras se resuelve el asunto, incorporándose posteriormente a la misma”*.

Ahora bien, en el caso de mérito se advierte que el cuñado de la investigada es empleado de la empresa mercantil que resultó adjudicada en la licitación pública en comento, cuya propiedad pertenece al señor _____, en calidad de comerciante individual. En otros términos, el señor _____ –pariente de la investigada– se desempeña como factor al dirigir la administración de la estación de servicio “UNO Las Lomas”, como lo establece el artículo 365 del Código de Comercio, no teniendo más que una relación laboral con el adjudicatario.

Así, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha establecido que si bien la señora Navas Quintanilla, en calidad de Alcaldesa Municipal, en marzo de dos mil diecisiete participó en el procedimiento de Licitación Pública Fondos Propios N° 003/2017 –tanto en la aprobación del acuerdo de adjudicación a favor del señor _____, propietario de la empresa “UNO Las Lomas”, como en la firma del correspondiente contrato–, dicho

cumplimiento de funciones no le generó un conflicto de interés personal o familiar respecto de las decisiones adoptadas por el Concejo Municipal de esa localidad, pues entre la investigada y el adjudicatario no existe ningún grado de parentesco o vinculación a los que hace referencia el deber ético del artículo 5 letra c) de la LEG, por lo que no le era exigible el deber de excusarse. Y no obstante existir una relación laboral comprobada entre los señores _____ y _____, este último cuñado de la investigada, la misma es independiente y vincula únicamente a las partes, además, las funciones del cargo que ejerce el señor _____ están únicamente vinculadas con la administración de la estación de servicio “UNO Las Lomas”, no así referentes a la representación de la empresa; de manera que no se cumple el supuesto previsto en el citado artículo respecto a estos hechos.

V. 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”.

El artículo 97 del Reglamento de la LEG prescribe también estos aspectos y agrega que para la fijación del monto de la multa se tomará en cuenta los criterios establecidos en el artículo 44 de la LEG y el monto del salario mínimo mensual para el sector comercio vigente en el momento en que se cometió la infracción.

Según el Decreto Ejecutivo N.º 2 de fecha dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, y publicado en el Diario Oficial N.º 236, Tomo 413, de fecha diecinueve del referido mes y año, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que tuvieron lugar las conductas constitutivas de infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, de parte de la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla, en el año dos mil diecisiete, equivalía a trescientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$300.00).

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, parientes o socio, como consecuencia del acto u omisión constitutivos de infracción; 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.

En este caso, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se le impondrá a la señora Navas Quintanilla son los siguientes:

i) Respecto a la gravedad y circunstancias del hecho cometido:

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que “el gobierno democrático y representativo (artículo 85 inc. 1º Cn.) demanda de quienes son elegidos representantes del pueblo, un compromiso con este, en el sentido de que actúan en nombre o a favor (...) de todos los

miembros que conforman la sociedad salvadoreña, y que por tanto deben tomar en cuenta la voluntad y los intereses de la totalidad de sus representados. (...) Es decir, que a dichos funcionarios les corresponde cumplir con las funciones públicas específicas para las que han sido elegidos (...) con prevalencia del interés público o general sobre el interés particular” (sentencia emitida en el proceso de Inconstitucionalidad ref. 18-2014, el 13/VI/2014).

Es de tal relevancia el cumplimiento de dicho compromiso por parte de los funcionarios públicos, que la Constitución de la República les exige, previo a tomar posesión de sus cargos, protestar bajo su palabra de honor, ser fiel a la República, *cumplir y hacer cumplir la citada ley fundamental y los deberes que el cargo le imponga* –artículo. 235–.

De ahí que a la señora Navas Quintanilla le asistía un compromiso inexorable para con los habitantes de la localidad que la designó como su representante, a cuya satisfacción de necesidades debía estar afecta.

Empero, con los elementos probatorios recopilados en este procedimiento, se determina que la gravedad de la conducta antiética cometida por la señora Navas Quintanilla deviene del aprovechamiento de la autoridad que ejerce como Alcaldesa Municipal de Antigua Cuscatlán para destinar combustible institucional adquirido con fondos públicos para suministrar vehículos de su propiedad y de su hija, señora [redacted], sin que existiera un control sobre el uso del mismo.

En adición a lo anteriormente planteado, es dable mencionar que el art. 48 N.º 4 del Código Municipal establece entre las atribuciones de los Alcaldes la de cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos y acuerdos emitidos por el Concejo, la cual no se limita al cumplimiento de las normas y decisiones enlistadas, sino que comprende además el respeto al sistema normativo en su totalidad y, por tanto, se extiende a las disposiciones que establece la LEG.

Adicionalmente, la conducta comprobada se considera grave porque no se trató de un hecho aislado, sino realizado en varias ocasiones durante el año dos mil diecisiete.

ii) El beneficio obtenido por el infractor, como consecuencia del acto constitutivo de infracción:

El *beneficio* es lo que la investigada ha percibido como producto de la infracción administrativa.

En este caso la investigada se benefició evitando incurrir en la inversión de recursos propios para el suministro de combustible de sus vehículos particulares y el de su hija, en las ocasiones y circunstancias establecidas en este procedimiento, es decir, se ahorró el empleo de fondos o bienes personales que habría tenido que realizar de haber procurado un transporte particular durante el año dos mil diecisiete.

iii) El daño ocasionado a la Administración Pública:

La conducta de la investigada ocasionó un grave daño al erario de la Administración Pública – en concreto, para la Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán–, pues durante el año dos mil diecisiete se suministró la cantidad de cinco mil trescientos treinta dólares con noventa y siete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$5,330.97) en concepto de combustible a los vehículos particulares P [redacted], P [redacted] y P [redacted], los dos primeros propiedad de la señora Navas

Quintanilla, y el tercero de su hija, señora [redacted] ; combustible que pudo utilizarse para abastecer la flota de vehículos propiedad de esa institucional, puesto al servicios de los habitantes de ese municipio y al cual correspondían estar afectos.

iv) La renta potencial de la sancionada al momento de la infracción:

En el año dos mil diecisiete, cuando acaecieron los hechos constitutivos de infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, de parte de la señora Navas Quintanilla, esta percibió un salario mensual de cinco mil seiscientos setenta y un dólares con cuarenta y tres centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$5,671.43) en su calidad de Alcaldesa Municipal de Antigua Cuscatlán, como se verifica en constancias expedidas por el Jefe de Recursos Humanos de la Alcaldía Municipal de la referida localidad (fs. 475).

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias del hecho cometido, al beneficio obtenido por la infractora, al daño ocasionado a la Administración Pública y a la renta potencial de la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla, es pertinente imponerle una multa de diez salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de trescientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$300.00), por la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, lo cual hace un total de mil tres mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$3,000.00), cuantía que resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución; VI. 1 letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 1 letra c) y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4 letras a), b), g), h), i) y l), 5 letras a) y c), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental; 87, 95 y 97 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE**:

a) *Absuélvese* a la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla, Alcaldesa Municipal de Antigua Cuscatlán, departamento de La Libertad, por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental, por cuanto en el mes de marzo de dos mil diecisiete, habría intervenido en el procedimiento de Licitación Pública Fondos Propios N° 003/2017, denominada "Adquisición de Combustible para la Flota Vehicular de la Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán", donde resultó adjudicatario de la misma el señor [redacted], empresario de la estación de servicio "UNO Las Lomas", y de la cual es empleado el señor [redacted], cuñado de la investigada, según consta en el apartado N.º 2 del considerando IV de la presente resolución.

b) *Sanciónase* a la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla, Alcaldesa Municipal de Antigua Cuscatlán, departamento de La Libertad, con una multa de tres mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$3,000.00), equivalentes a diez salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, por haber infringido el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón de que durante el año dos mil diecisiete autorizó materialmente el suministro de vales de combustible institucional por la cantidad de cinco mil trescientos treinta dólares con noventa y siete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$5,330.97) a favor de los vehículos particulares placas P [redacted] P [redacted] y P [redacted], los dos primeros de su propiedad y, el tercero, de su hija, señora [redacted], según consta en el apartado N.º 2 del considerando IV de esta resolución.

c) Se hace saber a la señora Zoila Milagro Navas Quintanilla y su representante, licenciado
, que de conformidad con los artículos 39 de la Ley de Ética Gubernamental, 96 del Reglamento de dicha Ley, 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