

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 a lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se extiende la segunda versión pública en aplicación del criterio de la 21-20-RA-SCA del 16/11/2020.

25-A-19

000035

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las trece horas del día diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Mediante resolución de fecha ocho de octubre del año que transcurre (f. 33), se concedió al investigado el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes. Y finalizado el término de quince días hábiles, concedido al investigado para que se pronunciara sobre la prueba que obra en el expediente, no se ha recibido escrito alguno.

Considerandos:

I. Relación de los hechos.

Objeto del caso

El presente procedimiento administrativo sancionador se tramita contra el señor Noé Francisco Morán Ramírez, actualmente ex Alcalde Municipal de Ciudad Arce, departamento de La Libertad, a quien se atribuye la posible 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*", regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto en el mes de mayo de dos mil dieciocho, en calidad de Alcalde Municipal, habría participado en el nombramiento de su esposa _____, para el período comprendido entre el cuatro de mayo al veintisiete de julio de dos mil dieciocho, como Directora de Desarrollo Social ad honorem de la Alcaldía de dicha localidad.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de fs. 2 al 4 se inició la investigación preliminar del caso y se requirió informe al investigado sobre los hechos objeto de aviso.

2. Mediante resolución de fs. 10 y 11 se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Noé Francisco Morán Ramírez y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa; sin embargo, no hizo uso de su derecho, pese a haber sido notificado en legal forma, según consta en acta de f. 13.

3. En la resolución de f. 14 se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles y este Tribunal requirió informes a las autoridades competentes a fin de probar la veracidad de los hechos investigados.

4. Por resolución de fs. 23 y 24, se requirió como prueba para mejor proveer informes al Concejo Municipal de Ciudad Arce, departamento de La Libertad y al Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de Cuyulitán, departamento de La Paz, los cuales fueron remitidos en el plazo concedido para tal efecto (fs. 28 al 32).

5. Por resolución de f. 33, se concedió al investigado el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimase pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente; sin embargo, el señor Morán Ramírez no hizo uso de su derecho.

II. Fundamento jurídico.

Transgresión atribuida.

La conducta atribuida al señor Noé Francisco Morán Ramírez se calificó como una posible transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG.

Una de las obligaciones que la Convención Interamericana contra la Corrupción impone a los Estados partes es la aplicación de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán orientarse a prevenir conflictos de intereses (Art. III.1 Medidas preventivas, Convención Interamericana contra la Corrupción).

También, 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 –Art. 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:

1. Informe de fecha ocho de enero de dos mil veinte, suscrito por el señor Noé Francisco Morán Ramírez, en ese momento Alcalde Municipal de Ciudad Arce, departamento de La Libertad (f. 6).

2. Copias certificadas por notario de los Documentos Únicos de Identidad de los señores Noé Francisco Morán Ramírez y _____, donde consta que a ambos les une el vínculo de matrimonio (fs. 7 y 8).

3. Certificaciones de la impresión de datos e imagen del trámite actual de emisión del Documento Único de Identidad de los señores Noé Francisco Morán Ramírez y _____, remitidas por la Directora de Identificación Ciudadana del Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN) [fs. 19 y 20].

4. Certificación de la partida de matrimonio de los señores Noé Francisco Morán Ramírez y _____, expedida por la Registradora interina del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de Cuyulitán, departamento de La Paz, donde consta que dichos señores contrajeron matrimonio el día dieciocho de febrero de dos mil seis, en el referido municipio (f. 28).

5. Certificación de la partida de nacimiento de la señora _____, expedida por la Registradora interina del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de Cuyulitán, departamento de La Paz, en la cual consta marginación en el sentido que dicha señora contrajo matrimonio con el señor Noé Francisco Morán Ramírez el día dieciocho de febrero de dos mil seis, ante los oficios del Alcalde Municipal de la referida localidad (f. 29).

6. Informe suscrito por la Gerente Administrativa de la Alcaldía Municipal de Ciudad Arce, departamento de La Libertad (fs. 30 y 31).

7. Copia simple parcial del acta N.º 1 de sesión ordinaria celebrada el día uno de mayo de dos mil dieciocho, por el Concejo Municipal de Ciudad Arce, departamento de La Libertad, que contiene el acuerdo número quince, de esa misma fecha, mediante el cual se decidió nombrar a la señora _____, como Directora de Desarrollo Social ad honorem de esa Alcaldía Municipal (f. 32).

IV. Valoración de la prueba y decisión del caso.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5º 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 1º, 2º y 3º de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), establecen 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 6º 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, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, 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 servidor público del investigado en el mes de mayo del año dos mil dieciocho, cuando acaeció el hecho que se le atribuye:

El señor Noé Francisco Morán Ramírez fungió como Alcalde Municipal de Ciudad Arce, departamento de La Libertad, en la gestión comprendida del día uno de mayo de dos mil dieciocho al treinta de abril de dos mil veintiuno, conforme a lo establecido en el Decreto N.º 2 emitido por el Tribunal Supremo Electoral de fecha veinticuatro de abril del dos mil dieciocho, publicado en el Diario Oficial N.º 74, Tomo N.º 419, del día veinticuatro de abril del mismo mes y

año, en el cual se declararon firmes los resultados de las elecciones de Concejos Municipales y Diputados de la Asamblea Legislativa efectuadas en dicho año.

2. Del vínculo de matrimonio existente entre los señores Noé Francisco Morán Ramírez y

!

Los señores Noé Francisco Morán Ramírez y _____ contrajeron matrimonio el día dieciocho de febrero de dos mil seis, ante los oficios del Alcalde Municipal de Cuyutitán, departamento de La Paz, según consta en la certificación de partida de matrimonio número once, de fecha veintiuno de febrero de ese mismo año, extendida por la Registradora interina del Estado familiar de dicha institución y en las copias certificadas de sus Documentos Únicos de Identidad (fs. 7, 8 y 28).

3. Respecto a la intervención del investigado en la adopción del acuerdo mediante el cual se decidió nombrar a la señora _____ como Directora de Desarrollo Social ad honorem de la Alcaldía Municipal de Ciudad Arce, en el año dos mil dieciocho:

El día uno de mayo de dos mil dieciocho el señor Noé Francisco Morán Ramírez, en calidad de Alcalde Municipal de Ciudad Arce, departamento de La Libertad, votó a favor de la adopción del acuerdo N.º 15, contenido en el acta N.º 1 de sesión ordinaria celebrada por el Concejo Municipal de la referida localidad, mediante el cual se decidió nombrar a la señora _____ como Directora de Desarrollo Social ad honorem de esa institución, según consta en la copia simple parcial de la mencionada acta (f. 32) y copia íntegra de la misma, disponible en el Portal de Transparencia de la citada Alcaldía, documento que acredita el contenido del acta relacionada –la cual constituye un instrumento público por haber sido expedido por el aludido funcionario municipal, en ejercicio de sus funciones– y, por su naturaleza, conforme a los artículos 334 y 341 inciso 1º del Código Procesal Civil y Mercantil, se considera auténtico y que es prueba fehaciente de la adopción del referido acuerdo municipal, en la fecha indicada, y que en ese acto participó el investigado.

Lo anterior, no obstante que de acuerdo con los artículos 44 y 45 del Código Municipal, 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. Y cuando algún miembro del Concejo salve su voto, estará exento de responsabilidad, debiéndose hacer constar en el acta respectiva dicha salvedad.

Circunstancia que no consta en este caso, porque en la relacionada certificación parcial del acta, en la que figura el acuerdo de nombramiento de la señora _____ (fs. 46 al 50), no consta que el señor Morán Ramírez se haya abstenido de intervenir en esa decisión, lo cual era necesario para acreditar que cumplió con el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG.

En razón de ello, y al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se constata que el día uno de mayo de dos mil dieciocho, el investigado en su calidad de Alcalde Municipal de Ciudad Arce no se excusó e intervino en un asunto propio de sus funciones en el cual tenía conflicto de interés, es decir, en el nombramiento de su esposa, señora _____, como Directora de Desarrollo Social ad honorem, para el período comprendido del cuatro de mayo al veintisiete de julio, ambas fechas de dos mil dieciocho.

En definitiva, al no haberse excusado formalmente sino haber intervenido en el acto relacionado, el señor Morán Ramírez antepuso su interés personal –beneficiar a su esposa– y el de ésta –ser nombrada como Directora de Desarrollo Social ad honorem en la Alcaldía Municipal de Ciudad Arce– sobre el interés general y, de forma concreta, sobre las finalidades de dicha Alcaldía, infringiendo así el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG y, consecuentemente, ejerciendo un actuar antagónico con el desempeño ético de la función pública, de modo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

Ahora bien, consta en el informe de fecha ocho de enero de dos mil veinte –rendido por el señor Morán Ramírez durante la investigación preliminar del caso–, que dicho investigado reconoció ser esposo de la señora _____, que fue él quien propuso al Concejo Municipal una terna de candidatos elegibles para ocupar el cargo de Director de Desarrollo Social –en la que se incluía a su esposa–, que no se excusó de participar en la votación de su nombramiento como Directora de Desarrollo Social ad honorem y que asume toda responsabilidad que derive de ese hecho (f. 6).

Por consiguiente, dado que en este caso concreto el investigado ha reconocido de forma expresa y por escrito los hechos que se le atribuyen en el procedimiento, indicando además que asume la responsabilidad de su actuar, es procedente aplicar la atenuante para la determinación de la sanción contenida en el artículo 156 de la LPA, la cual por tener un carácter pecuniario, se podrán aplicar una reducción de hasta una cuarta parte de su importe.

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”.

Así, según Decreto Ejecutivo N.º 5 de fecha veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, y publicado en el Diario Oficial N.º 240, Tomo 417, de fecha veintidós del referido mes y año, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que tuvo lugar la conducta constitutiva de transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, de parte del señor Noé Francisco Morán Ramírez, es decir en el año dos mil

dieciocho, equivalía a trescientos cuatro dólares con diecisiete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$304.17).

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.*

Asimismo, el artículo 97 del Reglamento de la LEG también prescribe que para la fijación del monto de la multa se tomará en cuenta el monto del salario mínimo mensual para el sector comercio vigente en el momento en que se cometió 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 infractora, son los siguientes:

i) Respecto a las circunstancias del hecho cometido:

La conducta del señor Noé Francisco Morán Ramírez consistente en intervenir en el nombramiento de su esposa como Directora de Desarrollo Social ad honorem de la Alcaldía Municipal en la cual ejercía autoridad, constituye un *hecho antiético* pues habiendo sido funcionario de primer grado tenía un compromiso con la comunidad que lo designó de forma inmediata como su representante, en una votación directa que legitimó el ejercicio de sus funciones de Alcalde Municipal y las decisiones que tomaba respecto a ellas, las cuales debía ejecutar con *objetividad, transparencia e imparcialidad*, en consonancia con el mandato que le fue conferido popularmente.

En ese sentido, con los elementos probatorios recopilados se ha establecido que dicho funcionario abusó de ese mandato al orientar las potestades que le confería su cargo de Alcalde Municipal a procurar el nombramiento de su esposa en la institución que él representaba.

Por consiguiente, la infracción cometida por el señor Noé Francisco Morán Ramírez deviene entonces de la naturaleza del cargo que ejercía y, por ende, de su nivel de responsabilidad y compromiso con la comunidad que representaba, a cuyos intereses debía servir.

ii) La renta potencial del investigado al momento de cometer la infracción comprobada:

Durante el año dos mil dieciocho, en el cual acaeció el hecho investigado, el señor Noé Francisco Morán Ramírez, en su calidad de Alcalde Municipal de Ciudad Arce, percibió un salario mensual de novecientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$900.00), de acuerdo con información contenida en el Portal de Transparencia de la Alcaldía Municipal de Ciudad Arce, departamento de La Libertad.

En consecuencia, en atención a las circunstancias del hecho cometido, la renta potencial del infractor y la aceptación de los hechos por parte del investigado como atenuante de la sanción, es pertinente imponer al señor Noé Francisco Morán Ramírez una multa de un salario

mínimo mensual urbano para el sector comercio, equivalente a trescientos cuatro dólares con diecisiete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$304.17), por la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, cuantía que resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, III. 1 y 5 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 y 7.4 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 5 letra c), 37 de la Ley de Ética Gubernamental; 87, 95, 96 y 97 del Reglamento de dicha Ley y 104, 132, 133 y 156, este Tribunal **RESUELVE:**

a) Sanciónase al señor Noé Francisco Morán Ramírez, ex Alcalde Municipal de Ciudad Arce, departamento de La Libertad, con una multa de trescientos cuatro dólares con diecisiete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$304.17), por haber infringido el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que el día uno de mayo de dos mil dieciocho, en calidad de Alcalde Municipal, intervino en el nombramiento de su esposa, señora _____, como Directora de Desarrollo Social ad honorem de la Alcaldía Municipal de la mencionada localidad, según consta en la parte final del considerando IV de esta resolución.

b) Se hace saber al investigado que, de conformidad con los artículos 39 de la Ley de Ética Gubernamental, 96 del Reglamento de dicha Ley; y, 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 siguiente al de la notificación respectiva.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

Co7