

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.

222-A-18

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las quince horas con diez minutos del día uno de diciembre de dos mil veintiuno.

Mediante resolución de fecha veintidós de octubre del presente año (f. 86), se concedió al investigado el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes; en ese contexto, se recibió escrito del licenciado \_\_\_\_\_, conocido como \_\_\_\_\_, apoderado del señor Ever Orlando Ramos Orellana, servidor público investigado, mediante el cual refiere argumentos de defensa a favor de su mandante (fs. 90 al 92).

**Considerandos:**

**I. Relación de los hechos**

Objeto del caso

El presente procedimiento se tramita contra el señor Ever Orlando Ramos Orellana, ex Síndico y actual Regidor suplente en el Concejo Municipal de San Gerardo, departamento de San Miguel, 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 enero de dos mil diecisiete y enero de dos mil dieciocho habría intervenido en la contratación de su hija, la señora \_\_\_\_\_, como Encargada de Laboratorio Clínico de la Unidad de Salud del referido municipio.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de fs. 35 y 36, se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe sobre los hechos objeto de aviso.

2. En la resolución de fs. 46 y 47, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Ever Orlando Ramos Orellana y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

3. Mediante escrito de fs. 49 al 59 el investigado ejerció su derecho de defensa a través de su apoderado general judicial, licenciado \_\_\_\_\_, conocido como \_\_\_\_\_, quien solicitó intervenir en este procedimiento en la referida calidad.

4. Por resolución de fs. 60 y 61 se autorizó la intervención del licenciado \_\_\_\_\_; se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles y se requirió documentación.

5. Por resolución de f. 74, como prueba para mejor proveer, se requirió documentación al Concejo Municipal de San Gerardo.

6. En la resolución de f. 86 se concedió al investigado el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente.

**II. Fundamento jurídico.**

Transgresión atribuida

La conducta atribuida al señor Ever Orlando Ramos Orellana, se calificó como una posible infracción 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 términos generales, los conflictos de interés son situaciones en las cuales la equidad y la imparcialidad requerida para la decisión pública se han perdido.

En términos concretos, existe un conflicto de interés cuando un funcionario público obtiene un beneficio de manera ilegítima como resultado de una decisión que ha tomado en función de su cargo o competencias (De Michele, R. *“Los conflictos de interés en el sector público.”* Coalición por la Transparencia, Guatemala, 2004, p. 9).

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 art. 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. En ese mismo sentido se pronunció este Tribunal en las resoluciones de las once horas con cuarenta y cinco minutos del día cinco de marzo, de las dieciséis horas con treinta y cinco minutos del día veinticinco de marzo y de las ocho horas con cincuenta minutos del día veinte de agosto, todas de dos mil veintiuno, en los procedimientos referencias 201-A-17, 100-D-18 y 29-A-19, respectivamente.

### 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 examen especial a los ingresos, egresos y verificación de proyectos, en la municipalidad de San Gerardo, departamento de San Miguel, al período comprendido del 01 de enero de 2017 al 30 de abril de 2018”, emitido por la Dirección Regional de San Miguel de la Corte de Cuentas de la República, en fecha veinte de septiembre de dos mil dieciocho (fs. 3 al 9).

2. Certificación de partida de nacimiento de la señora \_\_\_\_\_, expedida por el Jefe del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de San Gerardo (f. 11).

3. Certificaciones expedidas por el Secretario Municipal de San Gerardo, de los acuerdos: *i*) N.º 32, contenido en el acta N.º 1 de sesión celebrada por el Concejo Municipal de la referida localidad el día tres de enero de dos mil diecisiete, mediante el cual se decidió la contratación de la señora \_\_\_\_\_ como Encargada del Laboratorio Clínico de la Unidad de Salud de San Gerardo, para el período comprendido entre los días uno de enero y treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete (f. 14); y *ii*) N.º 31, contenido en el acta N.º 1 de sesión celebrada por el Concejo Municipal de la referida localidad el día tres de enero de dos mil dieciocho, mediante el cual se decidió la contratación de la señora \_\_\_\_\_ en el mismo cargo, para el período comprendido entre los días uno de enero y treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho (f. 12).

4. Copias simples de contratos de prestación de servicios números 01/2017 y 01/2018 suscritos los días tres de enero de dos mil diecisiete y tres de enero de dos mil dieciocho, entre el Alcalde Municipal de San Gerardo y la señora \_\_\_\_\_, para que esta última brindara sus servicios profesionales como Licenciada en Laboratorio Clínico en la Unidad de Salud del referido municipio, durante los años dos mil diecisiete y dos mil dieciocho (fs. 13 y 15).

5. Copias certificadas por el Secretario Municipal de San Gerardo de: *i*) pasaje del acta N.º 1 de sesión celebrada por el Concejo Municipal de la referida localidad el día tres de enero de dos mil dieciocho, que contiene el acuerdo N.º 31, mediante el cual se decidió la contratación de la señora \_\_\_\_\_ como Encargada del Laboratorio Clínico de la Unidad de Salud de San Gerardo, para el período comprendido entre los días uno de enero y treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho (fs. 66 y 67, 80 al 82); *ii*) “Convenio de apoyo entre el Gobierno Municipal de San Gerardo, departamento de San Miguel y la Unidad de Salud de San Gerardo, departamento de San Miguel”, para la promoción y desarrollo de programas de salud, prevención y combate de enfermedades; dentro de ello la contratación de la Licenciada en Laboratorio Clínico, suscrito por el Alcalde y el Director de la Unidad de Salud de la referida localidad, el día veintinueve de marzo de dos mil dieciséis (fs. 72 y 73); y *iii*) pasaje del acta N.º 1 de sesión celebrada por el Concejo Municipal de la referida localidad el día tres de enero de dos mil diecisiete, que contiene el acuerdo N.º 32, mediante el cual se decidió la contratación de la señora \_\_\_\_\_ como Encargada del Laboratorio Clínico de la Unidad de Salud de San Gerardo, para el período comprendido entre los días uno de enero y treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete (fs. 84 y 85).

*Incorporada por el investigado:*

1. Copia simple de renuncia de la señora [redacted] al puesto de Encargada de Laboratorio Clínico de la Unidad Comunitaria de Salud Familiar de San Gerardo, presentada el día veintisiete de abril de dos mil dieciocho al Alcalde Municipal de la referida localidad (f. 56).

2. Copia simple de memorándum N.º 2018-5105-171 de fecha doce de junio de dos mil dieciocho, mediante el cual el entonces Director Regional de Salud Oriental solicitó al Director de la Unidad Comunitaria de Salud Familiar de San Gerardo el cese de funciones de la señora [redacted] como Encargada de Laboratorio Clínico de la citada Unidad, y la entrega de las instalaciones asignadas (f. 57).

3. Copia simple de certificación expedida por el Alcalde y el Secretario Municipal de San Gerardo, del acuerdo N.º 17, contenido en el acta N.º 1 de sesión celebrada por el Concejo Municipal de la referida localidad el día uno de mayo de dos mil dieciocho, mediante el cual se decidió dejar sin efecto el acuerdo N.º 31, contenido en el acta N.º 1 de sesión celebrada por el aludido Concejo el día tres de enero de dos mil dieciocho, mediante el cual se decidió la contratación de la señora [redacted] como Encargada del Laboratorio Clínico de la Unidad de Salud de San Gerardo, para el período comprendido entre los días uno de enero y treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho (f. 58).

Por otra parte, la prueba de fs. 52 al 55 y 68 al 71 incorporada al expediente no será objeto de valoración por carecer de utilidad para acreditar o desvirtuar los hechos que se dilucidan.

**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*, 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. Del vínculo de parentesco entre los señores Ever Orlando Ramos Orellana y*

Entre los señores Ever Orlando Ramos Orellana y existe un vínculo de primer grado de consanguinidad, por cuanto son padre e hija, según consta en certificación de partida de nacimiento de la señora (f. 11).

*2. De la calidad de servidor público del investigado en los años dos mil diecisiete y dos mil dieciocho, cuando acaecieron los hechos que se le atribuyen:*

El señor Ever Orlando Ramos Orellana fungió como Síndico Municipal de San Gerardo en la gestión comprendida entre el día uno de mayo de dos mil quince y treinta de abril de dos mil dieciocho, conforme a lo establecido en 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.

*3. Respecto a la intervención del investigado en las contrataciones de su hija, la señora, como Encargada de Laboratorio Clínico de la Unidad de Salud de San Gerardo, en los años dos mil diecisiete y dos mil dieciocho:*

El día veintinueve de marzo de dos mil dieciséis el entonces Alcalde Municipal de San Gerardo, en representación del respectivo Concejo, y el Director de la Unidad de Salud de la referida localidad, suscribieron el “Convenio de apoyo entre el Gobierno Municipal de San Gerardo, departamento de San Miguel y la Unidad de Salud de San Gerardo, departamento de San Miguel”, cuyo objetivo era “la promoción y desarrollo de programas de salud, prevención y combate de enfermedades; dentro de ello la contratación de la Licenciada en Laboratorio Clínico para brindarle a los pacientes que ha si lo requieran un chequeo de exámenes que estén disponibles en dicho laboratorio y así ayudar a la economía familiar” (sic).

Entre los compromisos asumidos por el citado gobierno municipal, a partir de la suscripción de dicho convenio, se encontraban los de realizar una inversión económica para las actividades de promoción y desarrollo indicadas y de elaborar un contrato con el recurso humano contratado para ello.

Todo lo anterior, como se verifica en copia certificada por el Secretario Municipal de San Gerardo del referido convenio (fs. 72 y 73).

En ese contexto, el día tres de enero de dos mil diecisiete el Concejo Municipal de San Gerardo, el cual el señor Ever Orlando Ramos Orellana integraba como Síndico, acordó contratar a la señora [redacted] como Encargada de Laboratorio Clínico de la Unidad de Salud de la misma localidad, para el período comprendido entre los días uno de enero y treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, según consta en certificaciones expedidas por el Secretario Municipal de San Gerardo del referido acuerdo, N.º 32, contenido en acta N.º 1 de la misma fecha (fs. 14, 84 y 85).

Y el día tres de enero de dos mil dieciocho, el referido Concejo, también integrado por el Síndico Ever Orlando Ramos Orellana, acordó contratar a la señora [redacted] en el mismo cargo, para el período comprendido entre los días uno de enero y treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, según consta en certificaciones expedidas por el Secretario Municipal de San Gerardo del referido acuerdo, N.º 31, contenido en acta N.º 1 de la misma fecha (fs. 12, 66 y 67, 80 al 82).

En este punto, es necesario referir que en el escrito de fs. 90 al 92 el apoderado del investigado aduce –entre otros aspectos– que las citadas certificaciones de los acuerdos N.º 32 y N.º 31, contenidos en las actas N.º 1 de fecha tres de enero de dos mil diecisiete y N.º 1 de fecha tres de enero de dos mil dieciocho (fs. 12, 14, 66, 67, 80 al 82, 84 y 85), “son simples escritos, sin ningún valor”, por cuanto en ellas no constan las firmas de los suscriptores, “con lo que se autoriza la existencia de las mismas”.

Al respecto, es preciso indicar que esas certificaciones constituyen instrumentos públicos por haber sido expedidos por el Secretario Municipal de San Gerardo, en ejercicio de sus funciones, que a su vez acreditan que dichos acuerdos están contenidos en las actas relacionadas –también instrumentos públicos– y, por su naturaleza, conforme a los artículos 334 y 341 inc. 1º del CPCM, se consideran auténticos y que son prueba fehaciente de la adopción de los referidos acuerdos municipales, en las fechas indicadas.

Asimismo, el aludido apoderado expresa que, al no haber obtenido este Tribunal certificaciones completas de las actas en las que se consignaron los acuerdos municipales relacionados, no es posible analizar su contenido de forma integral y, por consiguiente, tampoco es posible tener certeza respecto a la forma en que fueron adoptados los acuerdos de contratación de la señora [redacted], ni de las personas que votaron a favor o en contra de los mismos, o si existieron abstenciones al respecto, principalmente del señor Ramos Orellana, por lo que no existe un elemento de prueba suficiente y contundente para establecer que actuó en contravención a la LEG.

En ese sentido, este Tribunal debe indicar que, como parte de las diligencias de investigación realizadas, se requirió al Concejo Municipal de San Gerardo, en tres ocasiones, que remitiera copia

certificada y literal –o íntegra– de las citadas actas (fs. 43 al 45, 60, 61, 64, 74 y 75), pero esta última autoridad no respondió al primer requerimiento, y en respuesta a los siguientes dos únicamente remitió certificaciones parciales, relacionadas con los aludidos acuerdos, lo cual denota una reiterada falta de colaboración de dicho Concejo con la labor investigativa de este Tribunal.

Por otra parte, en la investigación preliminar se requirió al investigado que remitiera copias literales de las mismas actas (fs. 35 al 37), pero este se limitó a responder que no las tenía en su poder, y que por órdenes del Alcalde de San Gerardo no tenía acceso a los registros municipales (f. 38 vuelto), sin expresar ni acreditar que realizó alguna petición o gestión para obtener esa documentación, ni que obtuvo una negativa por parte de servidores municipales para acceder a la misma.

Al respecto, es preciso hacer referencia a la *carga de la prueba*, la cual puede definirse como el conjunto de reglas con base en las 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 el presente procedimiento versa sobre la intervención del señor Ever Orlando Ramos Orellana en la adopción de dos acuerdos municipales referentes a la contratación de su hija como Encargada del Laboratorio Clínico de la Unidad de Salud de San Gerardo, y en razón que a este Tribunal no le fue posible obtener copias íntegras de las actas que contienen esos acuerdos, debido a que no recibió la colaboración requerida a ese efecto, es necesario desplazar la carga de la prueba hacia el referido investigado, en el sentido que el mismo se encuentra en mejores condiciones para desvirtuar la conducta que se le atribuye, es decir, que no se abstuvo, sino que intervino, en la adopción de los acuerdos municipales relacionados.

Ahora bien, se verifica que la parte investigada, en las diferentes ocasiones en que ejerció su derecho de defensa en este procedimiento –mediante la presentación de escritos–, no incorporó prueba que sustentara su aseveración respecto a que no participó en la adopción de los acuerdos

municipales en referencia y, en particular, certificaciones completas de las actas en las que se consignaron los citados acuerdos.

No obstante lo anterior, este Tribunal advierte que en las certificaciones de los acuerdos N.º 32 y N.º 31, contenidos en las actas N.º 1 de fecha tres de enero de dos mil diecisiete y N.º 1 de fecha tres de enero de dos mil dieciocho (fs. 12, 14, 66, 67, 80 al 82, 84 y 85) antes relacionadas, consta que *el Concejo Municipal de San Gerardo* –integrado por el Síndico Ever Orlando Ramos Orellana– decidió las aludidas contrataciones, y no se menciona que alguno de sus miembros se haya abstenido de ello.

También advierte que las certificaciones agregadas a fs. 80 al 82, 84 y 85, incluyen las partes iniciales de las citadas actas que contienen los acuerdos N.º 32 y N.º 31, en las cuales se mencionan los *miembros propietarios del Concejo Municipal de San Gerardo* que participaron en la emisión de los referidos acuerdos –y de los demás contenidos en esas actas–, estando entre dichos funcionarios el Síndico Ever Orlando Ramos Orellana.

Asimismo, se verifica que en copia simple del “Informe de examen especial a los ingresos, egresos y verificación de proyectos, en la municipalidad de San Gerardo, departamento de San Miguel, al período comprendido del 01 de enero de 2017 al 30 de abril de 2018”, emitido por la Dirección Regional de San Miguel de la Corte de Cuentas de la República (CCR) en fecha veinte de septiembre de dos mil dieciocho (fs. 3 al 9), en el que se examinaron las referidas contrataciones de la señora \_\_\_\_\_, se indicó como hallazgo sobre estas que “(...) en el libro de actas no se evidencia la abstención del voto del Síndico Municipal (...)”, –relación efectuada en cumplimiento del artículo 47 inciso 2º de la Ley de la CCR, según el cual “*los hallazgos de auditoría, deberán relacionarse y documentarse, para efectos probatorios*”–.

Al respecto, cabe mencionar que el artículo 44 del Código Municipal exige a los miembros de los Concejos abstenerse de votar en determinados asuntos si ellos, su cónyuge o parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad tuvieron interés personal en el negocio de que se trata, retirándose de la sesión mientras se resuelve el asunto e incorporándose posteriormente a la misma.

Además, el artículo 45 del mismo Código prescribe que cuando algún miembro del Concejo salve su voto, estará exento de responsabilidad, *debiéndose hacer constar en el acta respectiva dicha salvedad*.

Atendiendo a los mandatos expuestos contenidos en dichas disposiciones y al deber ético relacionado se advierte que, correspondiendo al investigado el deber de excusa –por configurarse para dicho señor el conflicto de intereses y siendo el interesado en preservar su apariencia de imparcialidad–, su responsabilidad como Síndico Municipal de San Gerardo no se limitaba a manifestar verbalmente su impedimento para intervenir en las decisiones que favorecían a su hija, sino que se extendía a asegurarse de que dicha salvedad se hiciera constar en las actas correspondientes, no obstante la función del Secretario Municipal de elaborar las actas de las sesiones del Concejo Municipal.

En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, y relacionados en los párrafos que anteceden, se genera para este Tribunal la



convicción respecto a que, los días tres de enero de dos mil diecisiete y tres de enero de dos mil dieciocho, el señor Ever Orlando Ramos Orellana no se excusó e intervino en asuntos propios de sus funciones de Síndico Municipal de San Gerardo en los cuales tenía conflicto de interés, es decir, en la contratación de los servicios profesionales de su hija, la señora \_\_\_\_\_, como Encargada de Laboratorio Clínico de la Unidad de Salud de la misma localidad.

Es dable afirmar lo anterior, porque la parte investigada no ha demostrado que se abstuvo de participar en la adopción de los acuerdos en los que se decidieron esas contrataciones; mientras que en las certificaciones de los mismos (fs. 12, 14, 66, 67, 80 al 82, 84 y 85), se indica la presencia del investigado como miembro del Concejo Municipal de San Gerardo, y no consta que se haya excusado y abstenido de intervenir en la aprobación de los mismos; y porque en el informe de examen especial emitido por la Dirección Regional de San Miguel de la CCR, antes mencionado (fs. 3 al 9), se consignó como hallazgo que no se evidencia la abstención del voto del Síndico Municipal con relación a esos acuerdos, lo cual era necesario para acreditar que el señor Ramos Orellana cumplió con el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG.

Sobre las alegaciones efectuadas por el investigado, mediante su apoderado, en sus escritos agregados a fs. 49 al 51 y 90 al 92, cabe indicar que:

a) Se aduce que este Tribunal negó sin justificación la práctica de diligencias y recepción de los medios de prueba que propuso el referido apoderado, los cuales serían idóneos, pertinentes y conducentes para esclarecer los hechos, pero no se expresa con claridad las diligencias y medios probatorios que habrían sido denegados, sino que en relación a esta afirmación únicamente se manifiesta que “No obstante fungir el señor Ever Orlando Ramos Orellana para ese entonces como Síndico Municipal dentro del Concejo Municipal de San Gerardo, este no participó en la toma de los acuerdos mediante los cuales se acordó la contratación de la licenciada \_\_\_\_\_, de lo cual como ya se dijo podrán dar fe el resto de Concejales” (f. 90 vuelto).

No obstante lo anterior, cabe indicar que en la resolución de fecha nueve de julio del año que transcurre (f. 74), se declaró inadmisibile la petición de ese apoderado de entrevistar a los señores \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_, por cuanto el aludido apoderado no respondió al requerimiento formulado por este Tribunal, respecto a aclarar si ofrecía las declaraciones de los citados señores en calidad de testigos, así como los hechos que pretendía probar con cada una de ellas y el lugar donde podían ser citados.

De manera que la falta de respuesta del apoderado del investigado al requerimiento efectuado impidió a este Tribunal realizar un análisis sobre la admisibilidad y procedencia de su petición, y ello no supuso que este Tribunal negara “la posibilidad de conocer la verdad sobre lo sucedido en el presente caso” ni que violentara los derechos fundamentales del investigado.

Por otra parte, aun cuando la parte investigada no aclaró a este Tribunal si ofrecía prueba testimonial, es dable indicar que, conforme al principio de verdad material que ilustra el procedimiento administrativo sancionador regulado en la LEG –artículos 3 N.º 8 de la LPA y 68 letra g) del Reglamento de la LEG–, a esta entidad le corresponde verificar los hechos informados, y para ese efecto se halla en el deber inexcusable de tomar en consideración todas las pruebas legalmente incorporadas al procedimiento y valorarlas según las reglas de la sana crítica, sin embargo, tal

imperativo no es extensivo a la prueba que resulte inadmisibile en los términos del artículo 87 inciso 2º del Reglamento de la LEG, es decir, la que no reúna las características de licitud, pertinencia, idoneidad, necesidad y utilidad.

Ello denota que el ofrecimiento de medios probatorios por parte de los intervinientes en los procedimientos tramitados ante esta sede, no supone su automática recepción, sino que es necesario que el Tribunal efectúe un análisis de admisibilidad y procedencia (resoluciones pronunciadas por este Tribunal los días ocho de noviembre de dos mil dieciocho, siete de febrero y veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, en los procedimientos referencias 26-D-14 Acum. 106-D-16, 66-A-15 y 65-A-16, respectivamente).

b) Dado que se alega que el investigado, por órdenes del Alcalde de San Gerardo, no tenía acceso a los registros municipales y, por tanto, a copias literales de las citadas actas N.º 1 de fecha tres de enero de dos mil diecisiete y N.º 1 de fecha tres de enero de dos mil dieciocho, que contienen los acuerdos N.º 32 y N.º 31, es preciso mencionar que conforme a los artículos 6 letra d) y 17 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), las actas de los concejos municipales constituyen información oficiosa que los mismos deben dar a conocer al público, sin necesidad de solicitud directa.

De ahí que ningún servidor público de la Alcaldía Municipal de San Gerardo podía impedir al investigado el acceso a las actas relacionadas en párrafos precedentes, pues son instrumentos que, por mandato de ley, deben ser divulgados por los gobiernos locales.

Entonces, ante el obstáculo alegado por el señor Ramos Orellana para acceder a copias literales de las aludidas actas –que constituiría una contravención a lo establecido en la LAIP–, dicho señor tenía el derecho –como ciudadano– y el deber –como servidor público–, de activar los procedimientos de acceso a la información y de sanción por infracciones, regulados en esa ley, sin embargo el investigado no los ejerció.

c) Al investigado se le atribuye la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, que *exige a las personas sujetas a dicha Ley abstenerse de participar y generar cualquier incidencia en un asunto en el que tengan un interés manifiesto, ya sea propio, de sus socios o de sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, pues por dicha razón subsistiría un evidente conflicto de interés.*

Y en el caso bajo análisis, se ha comprobado que el señor Ever Orlando Ramos Orellana, al intervenir como Sindico en los referidos actos del Concejo Municipal de San Gerardo en favor de la señora \_\_\_\_\_, objeto de este procedimiento, participó en asuntos en los que tenía un interés manifiesto tanto su persona –beneficiar a su hija– como su familiar –desempeñar un cargo remunerado con fondos municipales en la mencionada Unidad de Salud, durante los años dos mil diecisiete y dos mil dieciocho–, perfilándose así una actuación contraria al mandato establecido en el artículo 5 letra c) de la LEG.

En ese sentido, no desvirtúan esos hechos acreditados alegaciones como que “la señora \_\_\_\_\_ nunca se consideró una empleada municipal, por haber sido contratada por la Alcaldía Municipal de San Gerardo bajo el sistema de servicios profesionales”; “el artículo III del Código Municipal prescribe que *no podrá ser empleado municipal el cónyuge o pariente hasta el*

*tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad de alguno de los miembros del Concejo*"; y que "dicha señora estuvo subordinada al Director de la Unidad de Salud de San Gerardo, y no de la citada Alcaldía", pues las infracciones al artículo 5 letra c) de la LEG se configuraron cuando el investigado no se excusó y, por el contrario, intervino en la adopción de los dos acuerdos municipales relacionados, pese a existir un evidente conflicto de intereses siendo su hija la persona que resultó beneficiada con los mismos.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que al contratar la Alcaldía Municipal de San Gerardo a la señora \_\_\_\_\_, para desempeñarse como Encargada de Laboratorio Clínico de la Unidad de Salud de la referida localidad, se estableció que dicha señora debía cumplir con su jornada laboral en el citado centro de salud, como se verifica en copias simples de los contratos de prestación de servicios números 01/2017 y 01/2018 suscritos los días tres de enero de dos mil diecisiete y tres de enero de dos mil dieciocho, entre el Alcalde Municipal de San Gerardo y la señora \_\_\_\_\_ (fs. 13 y 15).

En definitiva, al no haberse excusado formalmente el señor Ever Orlando Ramos Orellana, sino haber intervenido en los actos relacionados, se perfila una correspondencia clara e inequívoca entre ese comportamiento y la infracción al artículo 5 letra c) de la LEG, de modo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

#### **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 tuvo lugar la conducta constitutiva de infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, de parte del señor \_\_\_\_\_, en el año dos mil diecisiete, equivalía a trescientos dólares de los Estados Unidos de América (EE.UU.) [US\$300.00].

Y según el Decreto Ejecutivo N.º 6 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 el mismo señor cometió la mencionada infracción, en el año dos mil dieciocho, equivalía a trescientos cuatro dólares de los EE.UU. con diecisiete centavos (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.* 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 al señor Ever Orlando Ramos Orellana, son los siguientes:

*i) Respecto a la gravedad y circunstancias de los hechos cometidos:*

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que “el gobierno democrático y representativo (art. 85 inc. 1º Cn.) demanda de quienes son elegidos como 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 por ello que las conductas del señor Ever Orlando Ramos Orellana, consistentes en intervenir en la contratación de los servicios profesionales de su hija por parte de la Alcaldía en la cual ejercía autoridad, en los años dos mil diecisiete y dos mil dieciocho, constituyen hechos graves pues siendo 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 Síndico 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.

No obstante ello, 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 Síndico a procurar la contratación de su pariente por parte de la Alcaldía que él representaba.

La magnitud de la infracción cometida por el señor Ever Orlando Ramos Orellana 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, lo cual resulta antagónico al aprovechamiento de ese cargo para procurar la contratación de un familiar por parte de la institución en la cual ejercía autoridad.

*ii) El beneficio o ganancias obtenidas por la hija del infractor, como consecuencia de los actos constitutivos de infracción.*

El beneficio obtenido por la hija del infractor, a partir de las conductas antiéticas establecidas en este procedimiento, consistió en que en los años dos mil diecisiete y dos mil dieciocho desempeñó un empleo remunerado con fondos públicos, por el cual percibió un salario mensual de trescientos dólares de los EE.UU. (US\$300.00), durante el período comprendido entre los meses de enero de dos

R

mil diecisiete a enero de dos mil dieciocho, y un salario mensual de trescientos diez dólares de los EE.UU. (US\$310.00), durante el período comprendido entre los meses de febrero y abril de dos mil dieciocho, según se verifica en: *i)* certificaciones expedidas por el Secretario Municipal de San Gerardo, de los acuerdos N.º 32 de fecha tres de enero de dos mil diecisiete y N.º 31 de fecha tres de enero de dos mil dieciocho, mediante los cuales se decidió la contratación de la señora

\_\_\_\_\_ como Encargada del Laboratorio Clínico de la Unidad de Salud de San Gerardo, para los períodos comprendidos entre los días uno de enero y treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete y uno de enero y treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho (fs. 12, 14, 66 y 67); *ii)* copia simple de “Detalle de pagos realizados a la Encargada de Laboratorio Clínico en la Unidad de Salud” de la Municipalidad de San Gerardo, elaborado por la Dirección Regional de San Miguel de la Corte de Cuentas de la República, en el marco del “Examen especial a los ingresos, egresos y verificación de proyectos, en la municipalidad de San Gerardo, departamento de San Miguel, al período comprendido del 01 de enero de 2017 al 30 de abril de 2018” (f. 16); *iii)* copias simples de recibos y cheques de la aludida Alcaldía, que amparan el pago de salarios a la señora \_\_\_\_\_, durante el período comprendido entre enero de dos mil diecisiete y abril de dos mil dieciocho (fs. 17 al 34); y en documentos que acreditan el cese de las funciones de la referida señora en el cargo relacionado, a partir del mes de mayo de dos mil dieciocho (fs. 56 y 57).

*iii) La renta potencial del sancionado al momento de las infracciones.*

Entre los años dos mil diecisiete y dos mil dieciocho el señor Ever Orlando Ramos Orellana percibió un salario mensual de trescientos dólares de los EE.UU. (US\$300.00), según consta en copia simple de Nota de antecedentes del referido señor, relacionada a los hallazgos del “Examen especial a los ingresos, egresos y verificación de proyectos, en la municipalidad de San Gerardo, departamento de San Miguel, al período comprendido del 01 de enero de 2017 al 30 de abril de 2018” (f. 8).

En consecuencia, en atención a la gravedad de la conducta del señor Ever Orlando Ramos Orellana, al beneficio obtenido por su hija a partir de la misma y a la renta potencial del infractor, es pertinente imponerle a este último una multa de un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, de trescientos dólares de los EE.UU. (US\$300.00), por la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG cometida en el año dos mil diecisiete; y una multa de un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, de trescientos cuatro dólares de los EE.UU. con diecisiete centavos (US\$304.17), por la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG cometida en el año dos mil dieciocho, lo cual hace un total de seiscientos cuatro dólares de los EE.UU. con diecisiete centavos (US\$604.17), 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, 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, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental ; 95 y 97 del Reglamento de dicha Ley este Tribunal **RESUELVE:**

*a) Sanciónase* al señor Ever Orlando Ramos Orellana, ex Síndico y actual Regidor suplente en el Concejo Municipal de San Gerardo, departamento de San Miguel, con una multa de seiscientos cuatro dólares de los Estados Unidos de América con diecisiete centavos (US\$604.17), por haber

infringido el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que los días tres de enero de dos mil diecisiete y tres de enero de dos mil dieciocho, no se excusó e intervino en la adopción de los acuerdos municipales en los que se decidió la contratación de su hija, la señora \_\_\_\_\_, como Encargada de Laboratorio Clínico de la Unidad de Salud de la referida localidad, para los períodos comprendidos entre los días uno de enero y treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, y uno de enero y treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, por las razones expresadas en el apartado IV de esta resolución.

b) Se hace saber al investigado y a su apoderado que, de conformidad a 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

Col