

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas con treinta minutos del día dos de octubre de dos mil diecisiete.

Por agregado el escrito del señor [REDACTED], denunciante, presentado el día trece de julio del corriente año (f. 2064).

Considerandos:

I. Relación de los hechos

1. El presente procedimiento inició mediante denuncia presentada el día dieciocho de diciembre de dos mil trece por [REDACTED], contra el señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, Alcalde Municipal de Tacuba, departamento de Ahuachapán.

Los denunciantes atribuyeron al señor Ramírez Acosta: *i)* el uso de todos los vehículos, mobiliario e instalaciones propiedad de la Municipalidad de Tacuba en actividades personales y proselitistas, los cuales “(...) están decorados con símbolos alusivos a su alias (el águila) y a su partido político. En los vehículos moviliza activistas de su partido, y semanalmente recorre un aproximado de 12 kilómetros para visitar a parientes quienes viven en las cumbres del parque El Imposible” [sic]; *ii)* la creación de una clínica médica “(...) a la cual tienen acceso solo los afiliados a su partido” [sic] (f. 1).

2. Por resolución de las quince horas con veinticinco minutos del día dieciséis de diciembre de dos mil catorce se ordenó la investigación preliminar por la posible infracción 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*” y la posible transgresión a las prohibiciones éticas de “*Denegar a una persona la prestación de un servicio público a que tenga derecho, en razón de nacionalidad, raza, sexo, religión, opinión política, condición social o económica, discapacidad o cualquiera otra razón injustificada*” y “*Utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario*”, regulados en los artículos 5 letra a), 6 letra j) y k) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG), respectivamente (fs. 5 y 6).

3. Mediante oficio recibido en esta sede el día treinta de enero de dos mil quince, el Alcalde Joel Ernesto Ramírez Acosta indicó que: *i)* los vehículos propiedad de la Municipalidad de Tacuba están asignados a su persona, quien los entrega al empleado que desarrolla misión oficial u otras actividades en beneficio de personas de escasos recursos económicos de las diferentes comunidades, especialmente en emergencias por enfermedades o fallecimiento; *ii)* dichos automotores “(...) jamás se han utilizado para cuestiones personales (...)” [sic]; *iii)* el mecanismo administrativo de control del uso de los vehículos se efectúa mediante bitácoras en las cuales se detalla la actividad desarrollada, y se consignan las firmas y sellos de sus responsables; *iv)* la clínica municipal “(...) ha sido creada para atender a las personas que acudan a solicitar servicios médicos, y está ubicada en el costado norte en las instalaciones de ésta Alcaldía Municipal (...)” [sic] (fs. 10 al 1694).

4. Con el escrito presentado el día dieciséis de marzo de dos mil quince el denunciante [REDACTED] amplió “con argumentos probatorios” la denuncia, señalando

que: *i)* “Exigen carnet del partido ARENA para pasar consulta en servicios médicos que presta la Alcaldía”; *ii)* “El uso de distintivos políticos del partido ARENA en vehículos propiedad de La Alcaldía, así como sitios patrimoniales del pueblo, como parque, cementerio Carreteras e instalaciones del edificio Municipal”; *iii)* “(...) los vehículos nacionales propiedad de la Alcaldía Municipal de Tacuba, se los ha llevado para la casa donde él vive en [REDACTED], de repente desaparecen vehículos sin darse cuenta para donde los trasladan (...)” [sic] (fs. 1695 al 1702).

5. En la resolución de las catorce horas y treinta minutos del día veintiuno de octubre de dos mil quince se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, por: *i)* la posible infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, por cuanto habría utilizado los vehículos propiedad de la Municipalidad de Tacuba y asignados a él para visitar a sus parientes y realizar otras actividades personales; *ii)* la posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra j) de la LEG, por cuanto habría ordenado que la atención médica de la clínica municipal sólo se brindara a los afiliados al partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA); y *iii)* la posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG, por cuanto habría movilizó activistas del referido partido en vehículos de la municipalidad y colocado los logos del mismo junto con su sobrenombre en instalaciones y mobiliario de la alcaldía, en el cementerio, canchas y parques municipales y en vehículos institucionales. Todo lo anterior, durante los años dos mil doce y dos mil trece.

Adicionalmente, se concedió al servidor público investigado el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (fs. 1703 y 1704).

6. Con el escrito presentado el día veintitrés de noviembre de dos mil quince el señor Ramírez Acosta, por medio de su apoderado general judicial, el licenciado José Ricardo Martínez Escobar, expresó sus argumentos de defensa.

Indicó que: *i)* su representado “(...) en ningún momento ha utilizado vehículos propiedad de la municipalidad para visitar a parientes o realizado otras actividades personales en los años dos mil doce y dos mil trece”; *ii)* “(...) los denunciante alegan que mi patrocinado ha ordenado que en la clínica municipal sólo se atiendan a los afiliados al partido ARENA, dicha circunstancia está muy alejada de la realidad, porque, (...) la Municipalidad de Tacuba, (...) decidió prestar un servicio de atención médica complementaria el cual es de carácter general a todo aquel que la requiera, siendo falso entonces que se seleccione a las personas en razón de su filiación o simpatía política”; y *iii)* “(...) es falso que mi representado utilice los bienes de la municipalidad sean estos muebles o inmuebles para actos de proselitismo político partidario (...)” [sic] (fs. 1708 al 1711).

7. Por resolución de las nueve horas y treinta minutos del día quince de febrero de dos mil dieciséis se autorizó la intervención del licenciado José Ricardo Martínez Escobar, se abrió a pruebas el presente procedimiento administrativo sancionador y se comisionó al licenciado Eduardo Alfonso Alvarenga Mártir como instructor, para que realizara la investigación de los hechos y la recepción de prueba en el presente caso en particular, para que: *i)* se apersonara a las instalaciones de la Municipalidad de Tacuba, de su clínica municipal y [REDACTED] de la referida localidad o cualquier otro lugar, a entrevistar a personas que tuviesen conocimiento de los hechos investigados; *ii)* verificara las bitácoras de control de los vehículos cuyo uso indebido se le atribuye al señor Joel

Ernesto Ramírez Acosta durante el período investigado; *iii*) identificara los vehículos y bienes municipales que portan los distintivos relacionados en la denuncia; y *iv*) indagara el procedimiento de selección de pacientes, consulta y exámenes de laboratorio en la clínica aludida.

También se requirió al Concejo Municipal de Tacuba certificación de los documentos que acrediten: *i*) la propiedad de los vehículos placas N15007, N16668, N2839, N4936, N4956, N2283, N2593 y N172064, el fin institucional al que estaban destinados dichos automotores en los años dos mil doce y dos mil trece, los servidores públicos a los cuales se encontraban asignados y los que estaban autorizados para conducirlos, así como el lugar donde se resguardaron durante ese período; *ii*) la unidad o persona solicitante de la publicidad de los logos impresos en los vehículos y bienes municipales con la leyenda “EL AGUILA Joel Ernesto Ramírez ALCALDE”, quiénes realizaron y aprobaron el diseño de tales logos, la empresa que los elaboró y colocó sobre los automotores, el origen de los fondos erogados para sufragar esa publicidad, el número de partida presupuestaria de tales fondos, los acuerdos o documentos de autorización de las órdenes de compra y los que respalden el proceso de pago y liquidación de dicho servicio, todo ello, durante los años dos mil doce y dos mil trece; *iii*) el acuerdo o documento de creación de la clínica médica municipal de esa localidad, el instructivo, manual o protocolo para la recepción y atención de pacientes, selección, consulta externa y de emergencia, orden de exámenes de laboratorio y entrega de medicamentos, entre otros, que establezcan el manejo y funcionamiento de la aludida clínica; y *iv*) los estatutos de la Asociación para el Desarrollo de las Comunidades Unidas del Municipio de Tacuba y su correspondiente inscripción (f. 1712).

8. Con el informe de fecha uno de abril de dos mil dieciséis (fs. 1718 al 1733), el instructor designado adjuntó como prueba documental: *i*) acta de las diez horas con cincuenta minutos del día diez de marzo del mismo año, suscrita por el citado instructor, relativa a la verificación de los registros de las bitácoras de control de los vehículos propiedad de la Municipalidad de Tacuba, placas N15007, N16668, N2839, N4936, N4956, N2283, N2593 y N172064, correspondientes a los años dos mil doce y dos mil trece (f. 1735); *ii*) copia simple de certificación de acuerdo número seis del acta número trece de la décima tercera sesión ordinaria del Concejo de la aludida localidad, celebrada el día tres de septiembre de dos mil quince, en el cual se designó como Encargada de control de vehículos y consumo de combustible a la señora Ruth Eloiza García Aquino (f. 1736); *iii*) copia simple de certificación de acuerdo número dos del acta número cinco de la quinta sesión extraordinaria del referido Concejo, celebrada el día veintiocho de enero de dos mil diez, relativo a la aprobación del Instructivo para el Uso de Vehículos, entre otras normas (f. 1737); *iv*) copia simple del Instructivo relacionado (fs. 1738 al 1746); *v*) copia simple del acuerdo número trescientos catorce, emitido por el Ministro de Gobernación el día quince de noviembre de dos mil diez, mediante el cual se aprobaron los estatutos de la Asociación para el Desarrollo de las Comunidades Unidas del Municipio de Tacuba (ADECOUM) y se le confirió el carácter de persona jurídica (f. 1747); *vi*) copia simple del testimonio de la escritura de constitución de la referida asociación (fs. 1748 a 1753); *vii*) oficio suscrito por el señor Enrique German Guardado López, Secretario Municipal de Tacuba, de fecha dieciséis de marzo de dos mil dieciséis, al cual se adjuntan copias certificadas de los acuerdos municipales relativos a la contratación de las doctoras Flor Elizabeth Salazar de Silva y Laura Beatriz

Lima de Galdámez para la prestación de sus servicios profesionales en la clínica municipal, y certificaciones de los acuerdos del Concejo Municipal de Tacuba números: a) 1/5 del día veintidós de marzo; b) 1/7 del día veintiocho de junio; c) 1/3 del veintiséis de julio; d) 1/10 del veintitrés de agosto; e) 1/6 del día cuatro de octubre; f) 1/5 del día dieciocho de octubre; g) 1/7 del día veintinueve de noviembre, todos los anteriores, del año dos mil doce; h) 1/21 del día siete de febrero; i) 1/4 del día dieciocho de abril; j) 1/7 del día treinta de mayo; k) 1/33 del día once de julio; y l) 1/3 del día veintiséis de septiembre, todos de dos mil trece, en los cuales se aprueba el pago por el suministro de medicamentos para el proyecto “Asistencia médica de emergencias para la salud en clínica y ambulancia municipal” (fs. 1754 al 1770); *viii*) copias simples de: a) requisiciones de materiales para la clínica municipal; b) órdenes de compra de medicamentos para el citado centro de salud; c) actas de recepción de esos bienes; d) comprobantes emitidos por la Tesorería Municipal de Tacuba respecto al pago de dichos insumos médicos; y e) comprobantes contables donde se verifican tales erogaciones, todos elaborados en los años dos mil doce y dos mil trece (fs. 1771 al 1895); *ix*) informe suscrito por el licenciado Louis Alain Benavides Monterrosa, Secretario General del Tribunal Supremo Electoral, de fecha quince de marzo de dos mil dieciséis, relativo al emblema y lema del partido político ARENA según sus estatutos (f. 1896); *x*) copia simple del Diario Oficial N.º 204, Tomo 405 del día tres de noviembre de dos mil catorce, en el cual se publicaron las reformas a los estatutos del referido partido (fs. 1898 al 1919); *xi*) copias simples de: a) requisiciones de materiales para limpieza y ornato del Municipio de Tacuba; b) órdenes de compra de los referidos materiales; c) actas de recepción de los mismos; d) facturas donde se detallan tales compras; e) comprobantes emitidos por la Tesorería Municipal de Tacuba respecto al pago de dichos insumos; y f) comprobantes contables donde se verifican esas erogaciones, todos elaborados en el año dos mil doce (fs. 1920 al 1990); *xii*) certificación del acuerdo número ocho del acta número dieciséis de sesión ordinaria del Concejo Municipal de Tacuba, celebrada el día dieciséis de abril de dos mil quince, relativo al traslado de la aludida clínica, de las instalaciones de la alcaldía de Tacuba al local de la Federación de ADESCOS del mismo municipio (f. 1991); *xiii*) oficio suscrito por el señor Enrique German Guardado López, Secretario Municipal de Tacuba, de fecha dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, al cual se adjuntan certificaciones de los acuerdos municipales números: a) 1/4 del día veintiséis de enero; b) 1/19, 1/13, 1/18 del día doce y 1/10, del día diecinueve, ambos del mes de abril; y c) 1/7 y 1/17 de los días tres y once de mayo respectivamente, todas las fechas del año dos mil doce (fs. 1992 al 1999); *xiv*) informe suscrito por el señor Guardado López, de fecha treinta de marzo de dos mil dieciséis, relativo al personal que laboró en la clínica municipal de Tacuba durante el año dos mil trece y a la autoridad municipal que durante los años dos mil doce y dos mil trece seleccionó la pintura aplicada al cementerio y parque de esa localidad, documento al cual se anexan copias simples de: a) certificaciones de acuerdos de la Municipalidad de Tacuba en los cuales se decide la contratación de personal para que preste sus servicios en la clínica institucional en los citados años; y b) los contratos de prestación de servicios con los cuales se materializaron dichos acuerdos (f. 2002 al 2011); y *xv*) copia simple a color del carné de socio número setenta y dos de la Asociación de Desarrollo Comunal de Comunidades Unidas, a nombre de [REDACTED].

imagen reproducida por el Instructor comisionado a partir del documento original, proporcionado por la aludida señora (f. 2012).

9. En la resolución de las ocho horas con treinta minutos del día veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis se declaró improcedente el reconocimiento propuesto por el instructor designado; se ordenó citar como testigos a [REDACTED] y [REDACTED]; y se comisionó al licenciado Carlos Edgardo Artola Flores para que efectuara el interrogatorio directo de ambas señoras (f. 2025).

10. El día dos de febrero del presente año, en la audiencia de prueba, se recibió la declaración de [REDACTED], no así la de [REDACTED], por no haber concurrido a dicha diligencia, pese a las gestiones realizadas por este Tribunal para su comparecencia (fs. 2036 al 2038).

11. Mediante resolución de las once horas con treinta minutos del día veintisiete de marzo del año en curso se requirió por segunda vez al Concejo Municipal de Tacuba que remitiera las certificaciones que le fueron solicitadas en la apertura del período probatorio (fs. 2039 y 2040).

12. Con el oficio remitido el día dos de mayo del corriente año (fs. 2044 y 2045), el señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, Alcalde Municipal de Tacuba, remitió: *i*) copias simples del inventario de los vehículos propiedad de la institución que dirige (fs. 2046 al 2048); *ii*) copias simples de las tarjetas de circulación de los aludidos automotores (fs. 2049 al 2056); *iii*) certificaciones de acuerdos del Concejo Municipal de Tacuba en los cuales se decide la contratación de los señores Joaquín Horacio García Gallegos y José Enrique Monzón Aguilera como Motoristas de la aludida Municipalidad, para los años dos mil doce y dos mil trece, respectivamente (fs. 2057 y 2059); *iv*) copia simple de certificación del acuerdo emitido por el referido Concejo, relativo a la refrenda del nombramiento del señor José Arturo Cabezas Campos como Motorista de la citada institución, correspondiente al año dos mil doce (f. 2058); y *v*) certificación del acuerdo del mismo Concejo, referente a la contratación de los servicios profesionales de la doctora Flor Elizabeth Salazar de Silva para el período comprendido del uno de noviembre al treinta y uno de diciembre del año dos mil once (f. 2060).

13. Por resolución de las catorce horas con treinta minutos del día cinco de julio de dos mil diecisiete se concedió a los denunciados y al investigado el plazo de tres días para que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes (f. 2061).

14. En el escrito presentado el día trece de julio del año en curso [REDACTED] contestó el traslado conferido y, en síntesis, alegó que “(...) sostengo mi denuncia de los caso expuestos (...) las argumentaciones presentadas por el señor Alcalde Municipal Joel Ernesto Ramírez, como la copia simple de inventario de los vehículos de la Municipalidad, entre otros; la carencia o deficiente información que este tribunal resolvió solicitar por segunda vez (...) no justifica el uso indebido de los bienes en actividades personales y proselitistas ni en la rendición de cuentas” [sic] (f. 2064).

II. Hechos probados

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5° de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo 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.

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

1. De la calidad de servidor público del investigado:

En los años dos mil doce y dos mil trece el señor Joel Ernesto Ramírez Acosta ejerció el cargo de Alcalde Municipal de Tacuba, departamento de Ahuachapán, según consta en: *i)* Decreto N.º 3 emitido por el Tribunal Supremo Electoral el día veinticuatro de febrero del año dos mil nueve, publicado en el Diario Oficial N.º 38, Tomo 382 del día veinticinco del mismo mes y año, en el cual se declararon firmes los resultados de las elecciones de concejos municipales efectuadas en ese año, para el período del uno de mayo de dos mil nueve al treinta de abril de dos mil doce; *ii)* Decreto N.º 3 emitido por el Tribunal Supremo Electoral el veintitrés de abril de dos mil doce, publicado en el Diario Oficial N.º 73, Tomo 395, de esa misma fecha, en el cual se declararon firmes los resultados de las elecciones de concejos municipales efectuadas en ese año, para el período del uno de mayo de dos mil doce al treinta de abril de dos mil quince.

Con toda la documentación relacionada se ha establecido que en los años dos mil doce y dos mil trece el investigado fungió como servidor público y, por tanto, se encontraba sujeto al cumplimiento de la LEG, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la misma.

2. Del uso de los vehículos propiedad de la Municipalidad de Tacuba por parte del señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, para la realización de actividades ajenas a las institucionales y para movilizar a activistas del partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), durante los años dos mil doce y dos mil trece:

a) La Municipalidad de Tacuba es propietaria de los vehículos placas N15007, N16680, N2839, N4936, N4956, N2283, N2593 y N172064 (éste último, actualmente con placas N-7230), los cuales, en los años dos mil doce y dos mil trece, estaban asignados al señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, según consta en: *i)* informes remitidos por dicho servidor público los días treinta de enero de dos mil quince (f. 10) y dos de mayo de dos mil diecisiete (fs. 2044 y 2045); *ii)* copias simples del inventario de vehículos que adjuntó a ambos informes citados (fs. 11, 12, 2046 al 2048); y *iii)* copias simples de las tarjetas de circulación de los aludidos automotores (fs. 2049 al 2056).

b) Consta en acta de las diez horas con cincuenta minutos del día diez de marzo de dos mil dieciséis, suscrita por el instructor comisionado por este Tribunal para la investigación en el presente procedimiento que, del examen que realizó a las bitácoras de control de las actividades en las cuales se emplearon esos vehículos en los años indicados, no se advirtió el uso de tales automotores para los fines antes referidos (f. 1735).

Ahora bien, aun cuando la prueba documental no resulta ser la más idónea en todos los casos para acreditar el uso indebido de vehículos, por cuanto no siempre se registra toda la actividad de éstos, las personas entrevistadas por el instructor tampoco aportaron elementos que permitieran robustecer tales circunstancias:

i) Los señores Joaquín Horacio García, José Orlando Rojas Ramírez y Álvaro Alfonso Monroy Batán, Motoristas; Abel Antonio García García, Encargado de la Unidad de Medio Ambiente; Kelvin

Stiven Granados Saldaña, en ese entonces, Oficial de Información; y Julio César Padilla Rodríguez, Encargado de Proyecto de Agua, todos empleados de la Municipalidad de Tacuba, expresaron que:

- Laboran para la Municipalidad de Tacuba desde antes del período investigado.

- Los vehículos propiedad de esa institución no han sido utilizados para transportar a militantes del partido ARENA hacia mítines o actividades político partidarias.

- No han observado en ninguna oportunidad que el Alcalde Ramírez Acosta haya utilizado tales automotores para trasladarse hacia su casa de habitación ubicada en [REDACTED], ni a otro lugar, para desarrollar actividades particulares (fs. 1721 vuelto y 1722).

ii) Los vecinos de la casa de habitación del señor Ramírez Acosta, manifestaron que:

- Residen en [REDACTED] desde años anteriores al período investigado.

- No han observado que el señor Ramírez Acosta o algún miembro de su grupo familiar se hayan presentado a su vivienda a bordo de vehículos propiedad de la Municipalidad de Tacuba, o que dichos automotores hayan permanecido estacionados frente al referido inmueble (f. 1724).

3. De la negativa de brindar atención médica en la clínica municipal de Tacuba a las personas que no exhiben un carné con simbología del partido político ARENA, situación que habría ocurrido en los años dos mil doce y dos mil trece:

a) En los años dos mil doce y dos mil trece, en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Tacuba operó una clínica médica como parte del proyecto denominado “Asistencia médica de emergencias para la salud en clínica y ambulancia municipal”, financiada en un setenta y cinco por ciento (75%) con la asignación correspondiente a esa municipalidad del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de las Municipalidades de El Salvador (FODES) en los ejercicios fiscales de los referidos años, como consta en: *i)* informe remitido el día treinta de enero de dos mil quince por el Alcalde Joel Ernesto Ramírez Acosta (f. 10); *ii)* informe de la doctora Flor Elizabeth Salazar de Silva, Encargada de dicha clínica en el período indagado, de fecha veintisiete de enero de dos mil quince (fs. 14 y 15); *iii)* copia simple del “Perfil técnico 2013” del proyecto relacionado (fs. 622 al 626); *iv)* certificación del acuerdo número treinta y siete del acta número cincuenta y cinco de sesión extraordinaria del Concejo de la aludida localidad, celebrada el día veintisiete de diciembre de dos mil doce, en el cual se ratificó la priorización del mencionado proyecto (f. 627); *v)* certificación del acuerdo número diez del acta número uno de sesión ordinaria del Concejo Municipal de Tacuba, celebrada el día tres de enero de dos mil trece, en el cual se aprobó el perfil técnico relacionado (f. 628); *vi)* certificación del acuerdo número ocho del acta número dieciséis de sesión ordinaria del referido Concejo, celebrada el día dieciséis de abril de dos mil quince, relativo al traslado de la aludida clínica, de las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Tacuba al local de la Federación de ADESCOS del mismo municipio (f. 1991); y *vii)* informe del Alcalde Ramírez Acosta, recibido el día dos de mayo del corriente año (f. 2045).

b) En los años dos mil doce y dos mil trece, los salarios del personal que laboraba en la clínica municipal y del motorista de su ambulancia, los medicamentos proporcionados a los usuarios, el equipo médico y de oficina, el combustible y otros gastos de mantenimiento del referido automotor, fueron sufragados con fondos FODES de la Municipalidad de Tacuba, y las erogaciones para adquirir dichos bienes fueron autorizadas por el Alcalde Ramírez Acosta, como se verifica en: *i)* copias simples

de certificaciones de acuerdos del Concejo Municipal de Tacuba en los cuales se decidió la contratación de personal para prestar sus servicios en la clínica institucional en los citados años (fs. 614, 616, 618, 620, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2057) y en copias simples de los contratos de prestación de servicios con los cuales se materializaron dichos acuerdos (fs. 615, 617, 619, 621, 2004, 2006, 2008 y 2010); *ii*) copias simples de las requisiciones de materiales para la clínica médica municipal efectuadas en el año dos mil trece (fs. 1830, 1831, 1841, 1850, 1857, 1863, y 1872); *iii*) copias simples de órdenes de compra de medicamentos por parte de la aludida Municipalidad para el citado centro de salud, en los años dos mil doce y dos mil trece, todas autorizadas por el Alcalde Ramírez Acosta (fs. 1780, 1781, 1787, 1796, 1802, 1806, 1812, 1820, 1832, 1833, 1842, 1851, 1858, 1864, 1871, 1880, 1889 y 1894); *iv*) certificaciones de acuerdos emitidos por la referida Municipalidad en los años dos mil doce y dos mil trece, en los cuales se aprueba el pago por el suministro de medicamentos para el proyecto “Asistencia médica de emergencias para la salud en clínica y ambulancia municipal”, para entregarlos a pacientes que consultan en la clínica municipal (fs. 1759 al 1770); *v*) copias simples de los comprobantes emitidos por la Tesorería Municipal de Tacuba, relacionados al pago de los insumos médicos mencionados (fs. 1782, 1786, 1790, 1795, 1807, 1811, 1819, 1837, 1853, 1866, 1870 y 1882); *vi*) copias simples de comprobantes contables de la citada municipalidad donde constan las erogaciones realizadas en los años dos mil doce y dos mil trece por la Municipalidad de Tacuba para la adquisición del referido medicamento, sufragadas con fondos FODES (fs. 1771 al 1779, 1783 al 1785, 1788 y 1789, 1792 al 1794, 1797 al 1799, 1803 al 1805, 1808 al 1810, 1813 al 1818, 1821 al 1829, 1838 al 1840, 1844 al 1849, 1854 al 1856, 1860 al 1862, 1867 al 1869, 1874 al 1879, 1883 al 1888, 1891 al 1893); y *vii*) copia simple del “Perfil técnico 2013” del proyecto “Asistencia médica de emergencias para la salud en clínica y ambulancia municipal” (fs. 622 al 626).

c) En los años dos mil doce y dos mil trece el Alcalde Ramírez Acosta era el encargado de controlar el uso y manejo de los medicamentos, equipos médicos y las funciones asignadas a la Encargada de la referida clínica municipal, así como de controlar las tareas encomendadas al motorista de la ambulancia municipal y autorizar las salidas y la distribución del combustible para la atención de emergencias en ese vehículo, según consta en: *i*) copia simple del acuerdo mediante el cual el Concejo Municipal de Tacuba decidió contratar al señor Joaquín Horacio García Gallegos para desempeñarse como motorista de la ambulancia municipal en el año dos mil doce (f. 2057); *ii*) copias simples de los acuerdos en los cuales dicho Concejo refrenda los contratos de prestación de servicios de los señores Flor Elizabeth Salazar de Silva y Joaquín Horacio García Gallegos, para desempeñarse como Encargada de la clínica municipal y motorista de la ambulancia, respectivamente, en el año dos mil trece (fs. 614, 620, 2009 y 2011); *iii*) copias simples del contrato de prestación de servicios con el cual se materializó el citado acuerdo de refrenda del señor García Gallegos (fs. 615 y 2008).

d) El perfil técnico del proyecto “Asistencia médica de emergencias para la salud en clínica y ambulancia municipal”, el cual dio origen a la mencionada clínica, establece como beneficiaria directa de ese centro de salud a “Toda la población del municipio de Tacuba ya sea la zona urbana o rural” [sic] (f. 624).

e) En la audiencia probatoria celebrada el día dos de febrero del presente año [REDACTED] [REDACTED], residente del [REDACTED] desde hace [REDACTED] años, indicó:

- Haber acudido en el año dos mil trece a una consulta médica en la clínica municipal de Tacuba –ubicada en las instalaciones de la alcaldía–, donde la doctora encargada le dijo que le atendería “la secretaria” –empleada de la aludida Municipalidad–, y esta última le indicó que un requisito para atenderla era el presentar el carné de afiliación de la “asociación de mujeres nacionalistas de Tacuba”, pertenecientes al partido político ARENA, y que al no presentar dicho documento no se le brindaron los servicios médicos que presta ese centro de salud.

- Que no intentó obtener el referido carné porque para ello es requisito asistir a reuniones del partido ARENA, a las cuales no acude.

- Que la “asociación de mujeres nacionalistas de Tacuba” está ubicada en la sede del partido ARENA en el citado municipio (f. 2037).

f) [REDACTED], residente del municipio de [REDACTED] desde hace [REDACTED] años aproximadamente, quien fue citada en dos ocasiones por este Tribunal, pero que no compareció a las diligencias programadas, afirmó en entrevista con el instructor delegado por este Tribunal que:

- Desde hace diez años aproximadamente existe en Tacuba una clínica de salud municipal, ubicada inicialmente en el edificio de la alcaldía, donde se entregaban medicamentos y se llevaban a cabo consultas médicas.

- En esa clínica una señorita, cuyo nombre no recuerda, le preguntaba por el “carné de la Asociación del partido ARENA”, y no se le permitía acceder a la consulta médica si no portaba el aludido documento.

- El referido carné lo tramitaba proporcionando su Documento Único de Identidad y pagando un dólar de los Estados Unidos de América (f. 1724 vuelto).

g) [REDACTED] posee, a su nombre, el “carnet de identificación de socio” número setenta y dos, que contiene: a) la leyenda “Asociación de Desarrollo Comunal de Comunidades Unidas”; b) un sello en el que se lee “Asociación para el Desarrollo de Comunidades Unidas de Tacuba”; c) el nombre “Joel Ernesto Ramírez Acosta” precedido de una firma, y bajo ambas las palabras “Alcalde Municipal”, según se verifica en dos copias simples a color de ese documento – una incorporada al procedimiento por los denunciantes y otra obtenida por el Instructor comisionado para la investigación, a partir del documento original, proporcionado por la aludida señora–. Dichas reproducciones exhiben además: i) en el frente un margen de doble línea en colores rojo y azul sobre fondo color blanco, la frase “SOY NACIONALISTA PURO” [sic] y en el centro las imágenes del líder histórico y fundador del partido ARENA, Mayor Roberto D’ Aubuisson Arrieta, de un águila y del señor Ramírez Acosta; ii) en el reverso, una franja superior en color azul, y una franja inferior en color rojo, sobre fondo color blanco con la imagen de un águila en marca de agua, el nombre y la firma del Alcalde Ramírez Acosta y el sello de la mencionada asociación, junto a la frase “se ruega a las autoridades civiles y militares guardar las respectivas consideraciones al portador del presente carnet de socio” [sic] (fs. 1700 y 2012).

h) La Asociación para el Desarrollo de las Comunidades Unidas del Municipio de Tacuba (ADECOUM) fue constituida el día cinco de septiembre de dos mil diez, y entre sus finalidades se encuentra la de “Desarrollar actividades, programas y proyectos que tiendan a mejorar las condiciones

de pobreza y exclusión en que se encuentran las comunidades del municipio de Tacuba”, según consta en: *i)* Acuerdo número 314, emitido por el Ministro de Gobernación el día quince de noviembre del mismo año, y publicado en el Diario Oficial N.º 237, Tomo 389 del día diecisiete de diciembre del año relacionado, mediante el cual se aprobaron los estatutos de la citada asociación y se le confirió el carácter de persona jurídica; *ii)* copia simple del aludido acuerdo (f. 1747); y *iii)* copia simple del testimonio de la escritura de constitución de la referida asociación (fs. 1748 al 1753).

i) Los estatutos de ADECOUM establecen que dicha asociación es una entidad apolítica y que podrán ser sus miembros todas las personas mayores de dieciocho años sin distinción de ideología política (fs. 1749 y 1750 vuelto).

4. *Del uso de instalaciones de la Alcaldía Municipal de Tacuba, del cementerio, parques, canchas municipales y mobiliario para realizar proselitismo político partidario en favor del partido ARENA, en los años dos mil doce y dos mil trece:*

a) La Municipalidad de Tacuba es propietaria de los inmuebles donde se encuentran ubicados la alcaldía, el parque central y el cementerio municipal, como se verifica en el Inventario General de Activo Fijo, Bienes Muebles e Inmuebles de esa institución, disponible en la página web http://publica.www.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/alcaldia-de-tacuba/information_standars/inventarios.

b) Las siglas “ARENA” corresponden al partido político Alianza Republicana Nacionalista, cuyo emblema se conforma por los colores azul, blanco y rojo plasmados en franjas horizontales de arriba hacia abajo, en un lienzo rectangular; y al centro el signo de la adición en color blanco, con bordes negros dentro del cual se lee la sigla: ARENA, según: *i)* artículo 8 de los estatutos del referido partido, cuyas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial N.º 204, Tomo 405 del día tres de noviembre de dos mil catorce (fs. 1898 al 1919); *ii)* informe suscrito por el licenciado Louis Alain Benavides Monterrosa, Secretario General del Tribunal Supremo Electoral, de fecha quince de marzo de dos mil dieciséis, relativo al emblema y lema del partido político ARENA de conformidad con sus estatutos (f. 1896).

c) El señor Joel Ernesto Ramírez Acosta se hace llamar a sí mismo y es conocido popularmente como “El Águila”, como se verifica en:

i) su perfil personal de la red social *Facebook*, disponible en el enlace [REDACTED]

ii) el artículo denominado “La salud de los Tacubenses, es prioritario para el Alcalde don Joel Ramírez Acosta, “El Águila” de Tacuba”, disponible en el enlace <http://alcaldia-municipal-de-tacuba.webnode.es/novedades/>;

iii) diferentes notas periodísticas de medios informativos digitales, como las disponibles en los enlaces <http://www.elsalvador.com/deportes/otros-deportes/271112/cierre-de-bicimontana-en-tacuba/>; <http://vanguardiasv.net/index.php/nacionales/politica-economia/item/695-tacuba-la-comunidad-que-lucha-contras-las-garras-del-aguila>; y <http://www.nuevaimagen.com.sv/tacuba-con-mas-obras-y-progreso/>;

iv) copia simple de censo de pacientes atendidos en la clínica municipal de Tacuba el día cinco de junio de dos mil trece, en el cual figura como usuario el señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, con

Documento Único de Identidad N.º 00017772-6, quien firmó y estampó un sello con la leyenda “Joel Ernesto Ramírez Acosta. El Aguila. Alcalde Municipal” (f. 965).

d) En la audiencia probatoria relacionada, [REDACTED] indicó que, desde el período investigado:

- En la Alcaldía Municipal de Tacuba se observa un águila afuera, con los colores políticos del partido ARENA, azul, blanco y rojo.

- El parque municipal central también tiene un águila y un letrero con los colores del partido indicado (f. 2037).

e) Durante el período probatorio, el instructor delegado por este Tribunal para la investigación captó una serie de fotografías sobre el estado de bienes inmuebles y muebles propiedad de la Municipalidad de Tacuba, destacando entre ellas las que contienen los siguientes elementos:

- Un poster y un cuadro ubicados en la recepción de la Alcaldía Municipal de Tacuba, en los cuales se observa la fotografía del señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, vistiendo con los colores y emblema del partido ARENA, junto a la imagen de un águila, que es el sobrenombre del referido edil (f. 1725).

- Cuadros y adhesivos ubicados en la recepción del despacho del Alcalde, así como en distintas paredes y puertas de las oficinas municipales, en los que se distingue la fotografía del señor Ramírez Acosta, vistiendo con los colores y emblema alusivos al citado partido político (fs. 1725 frente y vuelto y 1726).

- Escultura de un águila con los colores del partido ARENA en su pedestal, ubicada en la fachada de la Alcaldía Municipal de Tacuba (f. 1726).

- Parque municipal central de Tacuba y cancha de futbolito rápido, el cual aparece pintado con los colores y emblema del aludido partido político, la imagen de un águila y la frase “Un gobierno trabajando para la nueva generación, Alcalde Joel Ramírez Acosta, El Águila” (fs. 1726 vuelto y 1727).

- Fachada del cementerio municipal de Tacuba, la cual se observa pintada con los colores y emblema del partido ARENA (f. 1727 frente y vuelto).

f) En los años dos mil doce y dos mil trece, los materiales utilizados para pintar los inmuebles de la Municipalidad de Tacuba, como cubetas de pintura y brochas, fueron sufragados con fondos FODES en los ejercicios fiscales de los referidos años, y las erogaciones para adquirir dichos bienes fueron autorizadas por el Alcalde Ramírez Acosta, como consta en: *i)* informe suscrito por el señor Enrique German Guardado López, Secretario Municipal de la aludida localidad (f. 2003); *ii)* copias simples de órdenes de compra de brochas para pintar, espátulas, cubetas de pintura, solvente, pintura en spray, entre otros, por parte de la aludida Municipalidad, en el año dos mil doce, todas autorizadas por el Alcalde Joel Ernesto Ramírez Acosta en los meses de enero, marzo, abril y mayo de dos mil doce (fs. 1924, 1927, 1942, 1948, 1953, 1958, 1963, 1972, 1977, 1982 y 1989); *iii)* copias simples de facturas donde se detallan los bienes relacionados, correspondientes a los meses de enero, marzo, abril y mayo de dos mil doce (fs. 1923, 1926, 1936, 1941, 1947, 1952, 1957, 1962, 1969, 1976, 1981 y 1987); *iv)* certificaciones de puntos de acuerdos emitidos por el Concejo Municipal de Tacuba en fechas veintiséis de enero, doce y diecinueve de abril, tres y once de mayo de dos mil doce, en los

cuales se autorizaron pagos a diferentes proveedores por la venta de artículos varios, entre estos, pintura (fs. 1993 al 1999); v) copias simples de los comprobantes emitidos por la Tesorería Municipal de Tacuba, relacionados al pago de los materiales mencionados, en los meses de enero, marzo, abril y mayo de dos mil doce (fs. 1943, 1964, 1970 y 1990); y vi) copias simples de comprobantes contables donde constan las erogaciones realizadas en el año dos mil doce por la Municipalidad de Tacuba, para la adquisición de los referidos materiales (fs. 1920 al 1922, 1925, 1933 al 1935, 1938 al 1940, 1944 al 1946, 1949 al 1951, 1954 al 1956, 1959 al 1961, 1965 al 1968, 1973 al 1975, 1978 al 1980, 1984 al 1986).

g) En el período investigado, el señor Ramírez Acosta, en su calidad de Jefe Administrativo de la citada Municipalidad, fue quien coordinó las actividades relativas a esa área de gestión, según se verifica en el informe suscrito por el señor Enrique German Guardado López, Secretario Municipal de Tacuba, de fecha treinta de marzo de dos mil dieciséis (f. 2003).

h) [REDACTED] desde el año dos mil once, afirmó en entrevista con el instructor delegado por este Tribunal que:

- La alcaldía, el parque central y el cementerio de Tacuba son parte de los inmuebles propiedad de la referida Municipalidad.

- El señor Juan Francisco Martínez Galicia, Guarda Parques Municipal, realiza las funciones de ornato, limpieza y pintura de los citados parque y cementerio, y eventualmente es auxiliado en estas tareas por otros empleados.

- El Alcalde de dicha localidad, señor Ramírez Acosta, es quien decide sobre la pintura a utilizar sobre dichos inmuebles (f. 1723 frente y vuelto).

i) El señor Juan Francisco Martínez Galicia, Panteonero Municipal y Guarda Parques de Tacuba desde el año dos mil trece, expresó en entrevista con el instructor delegado por este Tribunal que:

- Está a cargo del ornato, pintura y limpieza del cementerio y del parque de la citada localidad.

- El Alcalde Ramírez Acosta le dio la indicación de pintar dichos lugares y le proporcionó la pintura para ello, en el período investigado (fs. 1723 vuelto y 1724).

5. Del uso de vehículos propiedad de la Municipalidad de Tacuba para realizar proselitismo político partidario en favor del partido ARENA, en los años dos mil doce y dos mil trece:

a) En el período probatorio, el instructor delegado por este Tribunal captó una serie de fotografías sobre el estado de los vehículos propiedad de la Municipalidad de Tacuba, destacando siguientes características:

- En la ambulancia placas N2283, propiedad de la Municipalidad de Tacuba, se distinguen dos franjas en color rojo y azul en los costados derecho e izquierdo, dos imágenes de un águila y la frase “Joel Ernesto Ramírez, ALCALDE”, ubicadas una en el capó frontal del vehículo y otra en la puerta del copiloto, así como el lema “un gobierno que trabaja con sentido humano” en los referidos colores (fs. 12, 1728 vuelto, 1729 y 2054).

- En el vehículo placas N4936, también propiedad de la aludida Municipalidad, se observan en ambos costados la frase “Funeral municipal de Tacuba”, la imagen de un águila y la leyenda “Joel Ernesto Ramírez, ALCALDE”, franjas con los colores distintivos del partido ARENA y la frase “un

gobierno que trabaja con sentido humano” en los referidos colores (fs. 1730 frente y vuelto, 2047, 2048 y 2052).

b) El señor Ramírez Acosta, en informe de fecha veintiocho de abril y presentado en este Tribunal el día dos de mayo, ambas fechas del año en curso, expresó que “(...) En relación a los acuerdos o documentos que acrediten la unidad o persona solicitante de la publicidad de los logos impresos en los vehículos y bienes municipales con la leyenda “EL AGUILA Joel Ernesto Ramírez ALCALDE”; (...): Le hago de su conocimiento que toda esta documentación e información solicitada, no existe, debido a que no se utilizaron fondos municipales para realizarlo (...)” [sic] (f. 2045).

III. Fundamentos de Derecho

Desde la fase liminar del procedimiento, como se señaló, las conductas atribuidas al señor Joel Ernesto Ramírez Acosta se calificaron como una posible infracción 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*” y posibles transgresiones a las prohibiciones éticas de “*Denegar a una persona la prestación de un servicio público a que tenga derecho, en razón de nacionalidad, raza, sexo, religión, opinión política, condición social o económica, discapacidad o cualquiera otra razón injustificada*” y “*Utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario*”, regulados en los artículos 5 letra a), 6 letra j) y k) de la LEG, respectivamente.

1. Es importante destacar que la ética pública está conformada por un conjunto de principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables, en las que debe prevalecer el interés público sobre el particular, ya sea el propio del servidor público o el de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

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 deben orientarse a prevenir conflictos de intereses y *asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones* (art. III. 1 de la CIC).

En igual sentido, La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre sus finalidades reconoce la promoción de la integridad, la obligación de rendir cuentas y *la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos* (arts. 1 letra c) y 5.1 de la CNUCC).

2. Con el objeto de cumplir con esas aspiraciones de índole regional y universal, la Ley de Ética Gubernamental establece con precisión que los servidores públicos y quienes sin tener tal calidad administren bienes o manejen fondos públicos deben *utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados* (artículo 5 letra “a” de la LEG).

Asimismo, esa Ley enuncia un catálogo de principios rectores –entre ellos los de supremacía del interés público, lealtad, eficiencia y eficacia– que exhortan a todos aquellos que administran recursos del Estado a utilizarlos de forma *racional*, y destinarlos únicamente para fines institucionales;

pues su desvío hacia objetivos particulares indudablemente se traduce en actos que transgreden la ética pública.

En ese orden de ideas, los recursos públicos –bienes y fondos– que maneja y custodia cualquier servidor público no le son propios, sino que pertenecen y están al servicio de la colectividad. Esto significa que un funcionario o empleado público, en su trabajo cotidiano, no ha de orientar sus acciones ni los recursos que gestione hacia beneficios personales, 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.

3. La prohibición ética de denegar a una persona la prestación de un servicio público a que tenga derecho, en razón de su nacionalidad, raza, sexo, religión, opinión política, condición social o económica, discapacidad, o cualquiera otra razón injustificada, regulada en el artículo 6 letra j) de la LEG, pretende evitar que los servidores estatales limiten el acceso a determinado servicio público, fundando su negativa para concederlo en condiciones como las precitadas y seleccionando a las personas que sí pueden tener acceso a la prestación, lo cual implica una desviación manifiesta del mandato consagrado en el artículo 3 de la Constitución, el cual proscribela limitación al goce de los derechos de las personas con base en las misas causales.

A ese respecto, la jurisprudencia constitucional ha interpretado que la enunciación de dichos motivos en la citada disposición no es taxativa o cerrada, sino más bien ilustrativa, pues son situaciones bajo las cuales comúnmente se ha manifestado la desigualdad, pero advierte que pueden existir otras razones por las cuales a una persona se le excluya del goce de los derechos reconocidos a los demás que se encuentran en su misma posición ante la ley (*sentencias de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Inconstitucionalidad 3-95 del 24/XI/1999; y Amparos 830-1999 del 18/VIII/2003, 18-2004 del 9/12/2009 y. 259-2007 del 6/VI/2008*).

En todo caso, las diferenciaciones y exclusiones que se proscriben son las *arbitrarias*, es decir, las que no devengan de motivos razonables, de la naturaleza de la realidad, ni sean comprensibles según la situación jurídica concreta (*sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del 12/VII/2005, Inc. 59-2003*).

Dicho trato diferenciado, irrazonable e injustificado se configura entonces como una *discriminación*.

En ese sentido, es necesario que el mandato constitucional relacionado se proyecte en la actividad de las instituciones públicas, principalmente, en la prestación de sus servicios, erradicando –o bien, sancionando–, cualquier práctica que limite injustificadamente el acceso a los mismos, sobrepasando los requisitos establecidos en la ley para gozar de ellos.

Precisamente, si la persona humana es el origen y el fin de la actividad del Estado salvadoreño –conforme al artículo 1 de la Constitución–, los funcionarios y empleados públicos deben brindar un trato igualitario a todos los individuos que demanden los servicios de la institución que representan, orientando todas las actividades que corresponden a sus cargos con criterios objetivos, que aseguren la consecución del bien común y sometiendo cualquier afición, devoción, inclinación u opinión personal,

tan arraigadas a su identidad, que les conduzca a discriminar a las personas en el ejercicio de su función, seleccionando de forma arbitraria a quienes brindan los servicios o se los deniegan.

Es por ello que en la legislación secundaria, la LEG incluye en su catálogo de principios el de igualdad –Art. 4 letra c)–, el cual orienta a todos los destinatarios de esa norma a que, en el ejercicio de sus funciones, brinden un trato igualitario a todas las personas que se encuentren en condiciones similares.

Y de tal relevancia estimó el legislador dicha pauta de comportamiento en el desarrollo de todas las funciones estatales, que estableció que su contravención en la prestación de servicios públicos fuese sancionada –artículo 6 letra j) LEG–.

Cabe citar, en los términos que lo ha definido la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que *servicios públicos* son aquellas actividades que cubren o satisfacen las necesidades colectivas esenciales de los habitantes por un procedimiento.

Su titularidad la ejerce la generalidad de habitantes, como aspirantes potenciales a que los servicios les sean prestados, por ello su acceso debe ser posible para todas las personas, sin excepción.

De ahí que, para la doctrina, tales servicios deben gestionarse de forma obligatoria, continua, regular, *general y uniforme*, lo cual significa que *son derechos del usuario, y como contracara natural, obligaciones del Estado (sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, del 31/VIII/2015, ref. 299-2011)*.

Las distintas entidades que conforman la Administración Pública son las encargadas de brindar estos servicios, ya sean órganos fundamentales –como el Ejecutivo–, órganos constitucionales –como el Tribunal Supremo Electoral, las instituciones que conforman el Ministerio Público–, *municipalidades*, instituciones autónomas, entre otras.

Significa entonces que la prohibición de discriminación es extensiva a todas aquellas instituciones que brinden servicios al público y, consecuentemente, a todos los funcionarios y empleados estatales encargados de facilitarlos, sin excepciones de ninguna clase.

También es dable aclarar que la citada prohibición de discriminación abarca tanto a los funcionarios y empleados que estén a cargo de proveer directamente los servicios públicos, como a aquellos funcionarios que *intervengan de forma mediata o incidan en las decisiones de los primeros* –a través de órdenes, peticiones, recomendaciones o sugerencias–, debido a que estos últimos, valiéndose de la autoridad que ejercen, según la estructura jerárquica de cada institución, podrían solicitar a sus subordinados denegar un servicio o excluir a personas determinadas del mismo por razones discriminatorias.

4. En armonía con las obligaciones convencionales previamente relacionadas, la Ley de Ética Gubernamental prohíbe con precisión que los servidores públicos y quienes sin tener tal calidad administren bienes o manejen fondos públicos, *utilicen bienes, muebles o inmuebles, propiedad de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario*” (art. 6 letra “k” de la LEG).

Desde luego, tal como lo establece el artículo 560 del Código Civil los bienes son todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación, por lo cual los recursos existentes en el erario estatal tampoco pueden destinarse para objetivos de propaganda política partidista.

Asimismo, la LEG enuncia un catálogo de principios rectores –entre ellos los de supremacía del interés público, lealtad, eficiencia y eficacia– que exhortan a todos aquellos que administran recursos del Estado a utilizarlos de forma *racional*, y destinarlos únicamente para fines institucionales; pues su desvío hacia objetivos políticos partidarios indudablemente se traduce en actos que transgreden la ética pública.

En ese orden de ideas, los recursos públicos –bienes y fondos– que maneja y custodia cualquier servidor público no le son propios en tanto que individuo, 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 partidarios, 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.

Una de las herramientas para hacer proselitismo es la propaganda electoral, la cual a tenor del artículo 2 del Reglamento para la Propaganda Electoral emitido por el Tribunal Supremo Electoral define la propaganda electoral como el conjunto de actividades que tienen por objeto inducir a los electores a tomar opción con su voto por una determinada propuesta política.

Por su parte, el artículo 218 de la Constitución establece que *“Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán prevalerse de sus cargos para hacer política partidista. El que lo haga será sancionado de conformidad con la ley”*.

Al respecto, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que los servidores públicos no están al servicio de una fracción política determinada e indica que el artículo 218 de la Constitución está relacionado con el principio de objetividad, pues debe desvincularse a los funcionarios, empleados públicos e incluso el servicio público de una fracción o, incluso, tendencia política determinada, lo cual corresponde también al principio de neutralidad político partidaria del servicio civil, es decir, *“la obligación de sujeción de la Administración pública a los órganos de gobierno, con independencia de la opción político-partidaria que lo integre, siempre dentro del marco de los intereses generales”* (Sentencia de 28-II-2014, Inc. 8-2014).

Es decir, que la disposición constitucional no prohíbe convicciones o ideologías políticas, en general, pero supone que los servidores públicos no deben sobreponerla en ningún momento al interés público.

Al hacer un análisis integrado de las normas, se colige que la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG, proscribire que los servidores públicos se usen los bienes y recursos institucionales con la finalidad de beneficiar o generar una ventaja a favor de una fracción o ideología política en menoscabo del interés general.

IV. Análisis del caso.

1. Sobre el uso de los vehículos propiedad de la Municipalidad de Tacuba para la realización de actividades de carácter particular, en los años dos mil doce y dos mil trece:

Con la prueba recabada en el presente procedimiento –y que ha sido relacionada en las letras a) y b) del punto número 2, en el considerando número II de esta resolución–, no se acreditó que entre los

años dos mil doce y dos mil trece el señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, Alcalde Municipal de Tacuba, haya empleado los vehículos propiedad de la institución que dirige, y asignados a su persona, para visitar a sus parientes y realizar otras actividades personales, como se refirió en la denuncia.

Ello, debido a que del análisis de las bitácoras de control del uso de los citados automotores no se identificaron circunstancias que evidenciaran que éstos fueron utilizados por el investigado para fines ajenos a los institucionales, en los años indicados.

Por otra parte, en las entrevistas realizadas por el instructor comisionado a [REDACTED] [REDACTED] –entre estos, [REDACTED]s–, y a [REDACTED] del señor Ramírez Acosta en [REDACTED] de esa misma localidad, dichas personas coincidieron en sus declaraciones al afirmar no haber observado al edil ni a miembros de su grupo familiar utilizar los vehículos municipales para trasladarse hacia su residencia o hacia otro lugar, para realizar actividades de interés particular, o que esos automotores permanecieran estacionados frente al inmueble relacionado.

Por tanto, no se ha establecido que durante el período investigado el citado funcionario haya infringido el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

2. Sobre la denegación de los servicios de la clínica municipal de Tacuba a las personas que no exhibieran un carné con los distintivos del partido político ARENA.

El artículo 202 de la Constitución establece que el Municipio se constituye para ejercer el Gobierno Local, es decir es una forma en que el Estado *descentraliza la administración y los servicios públicos correspondientes a un ámbito territorial específico, con el propósito de lograr una gestión más eficaz de los mismos (sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del 27/IX/2001, Amparo ref. 154-A-87).*

Asimismo, el artículo 4 N.º 5 del Código Municipal prescribe que compete a los municipios, entre otros aspectos, la promoción y desarrollo de programas de salud, como prevención y combate de enfermedades, y el artículo 31 N.º 6 del mismo cuerpo normativo señala como una de las obligaciones de sus Concejos contribuir a la preservación de la salud.

En consideración a que de dicha normativa se colige que constituye parte de los asuntos del municipio la salud de sus habitantes, la Municipalidad de Tacuba instaló una clínica médica en el edificio de su alcaldía, “(...) para atender las emergencias que se presenten en el menor tiempo posible (...)” [sic], siendo beneficiaria directa “Toda la población del municipio de Tacuba ya sea la zona urbana o rural” [sic], según expresa el perfil técnico del proyecto “Asistencia médica de emergencias para la salud en clínica y ambulancia municipal”, el cual dio origen a ese centro de salud (fs. 622 al 626).

Entre las necesidades que justificaban la implementación de dicho proyecto, se indicó que “El 48% de la población del municipio sufre de pobreza extrema y el 52% sufre pobreza, por lo tanto un alto porcentaje de la población no puede cubrir gastos en transporte por residir en puntos muy lejanos y remotos del municipio, tampoco pueden comprar las medicinas (...)” [sic] (f. 623).

Con la prueba vertida en el presente procedimiento –y que ha sido relacionada en la letra c) del punto número 3, en el considerando número II de esta resolución–, se ha acreditado que en el año dos mil trece el señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, en su calidad de Alcalde de Tacuba, tuvo a su cargo el

control directo del desempeño de las funciones del personal que en ese período laboró en la clínica municipal de la citada localidad –como las de la médico Encargada y el motorista de la ambulancia–, pues a dicho funcionario se le atribuyeron tales facultades en los acuerdos de refrenda de los contratos de prestación de servicios de esos trabajadores (fs. 614, 620, 2009, 2011, y 2057).

También se ha establecido que en el año dos mil trece el Alcalde Ramírez Acosta estaba encargado del control del uso y manejo de los medicamentos, equipos médicos, combustible para la ambulancia, entre otros.

De modo que en el año en referencia el investigado disponía sobre la gestión administrativa de la clínica municipal de Tacuba, por ser el jefe inmediato de sus trabajadores y por sus facultades para controlar la adquisición y uso de los insumos necesarios para su funcionamiento.

Ahora bien, no obstante en la descripción del proyecto con el cual se creó dicha clínica se estableció que los destinatarios beneficiados serían todos los pobladores de Tacuba, la prueba recabada refleja que en el año dos mil trece los servicios de ese establecimiento de salud se condicionaron para dos personas a la presentación de un carné cuyo contenido era alusivo a organizaciones de naturaleza privada.

En efecto, en la audiencia probatoria celebrada el día dos de mayo del presente año, [REDACTED], residente del municipio de [REDACTED], además de declarar que en el año dos mil trece no fue atendida en la aludida clínica municipal por no mostrar el carné de afiliación de la “asociación de mujeres nacionalistas de Tacuba”, expresó que no intentó obtenerlo porque para ello existe otro requisito, y es el de asistir a reuniones del partido ARENA (f. 2037).

Adicionalmente el instructor delegado por este Tribunal, al realizar las diligencias investigativas encomendadas, obtuvo copia simple a color del frente y el reverso del carnet de identificación de socio” N.º 72, a nombre de [REDACTED] –residente del Municipio [REDACTED], quien le proporcionó el documento original–, el cual exhibe las leyendas “Asociación de Desarrollo Comunal de Comunidades Unidas” y “SOY NACIONALISTA PURO”, los colores distintivos del partido ARENA, las imágenes de un fundador de dicho instituto político y del investigado, así como el nombre de este último debajo de una firma y ambos sobre las palabras “Alcalde Municipal” (f. 2012).

Dicho documento fue incorporado al expediente del presente procedimiento debido a que su titular, [REDACTED] al ser entrevistada por el instructor delegado para la investigación, manifestó que “(...) cuando venía a la clínica municipal ubicada en el edificio de la municipalidad si no traía consigo el carné de la Asociación del partido ARENA no le permitía pasar consulta (...)”, lo cual fue consignado en el informe de las diligencias de investigación desarrolladas (fs. 1721 vuelto y 1724 vuelto).

En ese sentido, la exigencia a dichas ciudadanas de presentar el carné descrito contraría lo expresado en el perfil técnico elaborado por la Municipalidad de Tacuba para ejecutar el proyecto de la clínica médica municipal, pues los servicios de salud para los cuales fue creada esta última no se prestaron en el año dos mil trece a “(...) toda la población del municipio de Tacuba (...)” –según dicho perfil–, sino que se restringieron en razón de la presentación de ese documento, cuya obtención

implicaba, además, asistir a reuniones del partido político ARENA, conforme a lo declarado por la testigo [REDACTED].

Quiere decir que, *sin justificación válida*, no se cumplió la finalidad del citado proyecto respecto a facilitar a *todos* los pobladores de Tacuba el acceso a los servicios de salud, lo cual supuso la inobservancia del principio de *Supremacía del Interés Público* establecido en el artículo 4 letra a) de la LEG, pues sin justificación alguna se antepuso el favorecimiento de intereses particulares sobre el interés general que se pretendía tutelar con la aludida clínica.

Si bien en su declaración [REDACTED] indicó que en la fecha en la cual no le fue proporcionada asistencia médica en la citada clínica fue recibida por una doctora y una secretaria que es empleada de la Municipalidad de Tacuba, y que el señor Ramírez Acosta no se encontraba en ese lugar ni fue él quien le denegó directamente el servicio, como se refirió en párrafos precedentes, se ha acreditado que en el año dos mil trece el investigado controlaba directamente el desarrollo de las funciones del personal que laboraba en dicho establecimiento, por ser su jefe inmediato, así como también controlaba la adquisición, manejo y uso de medicamentos, equipos y otros insumos necesarios para atender a sus usuarios.

Lo anterior se verifica a partir de las copias simples de: a) acuerdo N.º 37 adoptado por el Concejo Municipal de Tacuba en la sesión extraordinaria celebrada a las ocho horas con treinta minutos del día veintiocho de diciembre del año dos mil once, referente a la contratación del motorista de la ambulancia municipal para el año dos mil doce (f. 2057); b) de los acuerdos número veintinueve y veintisiete, emitidos por el aludido Concejo en la sesión extraordinaria celebrada a las ocho horas con treinta minutos del día veintisiete de diciembre de dos mil doce, relativos a las refrendas del nombramiento del servidor público que ejerció el anterior cargo y el de la Encargada de la clínica municipal, ambos para el año dos mil trece (fs. 614, 620, 2009 y 2011); y c) del contrato de prestación de servicios con el cual se materializó el citado acuerdo de refrenda del nombramiento del motorista (fs. 615 y 2008).

Dichas circunstancias generan la convicción respecto a que las actuaciones del personal de la Clínica Municipal de Tacuba, en particular, la exigencia a dos ciudadanas del referido carné, estaban orientadas conforme a las directrices de trabajo de su jefe inmediato, el señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, en atención al principio de jerarquía que rige la organización de las instituciones del Estado.

Como se indicó en párrafos anteriores, la prohibición de discriminación en la provisión de servicios públicos es extensiva tanto a los funcionarios y empleados encargados de suministrarlos directamente, como a sus superiores jerárquicos; de ahí que la responsabilidad por la denegación del acceso a los servicios de salud en ese centro médico, sin motivo legal o razonable, se atribuya al Alcalde Ramírez Acosta pues, finalmente, esta se fundó en la exigencia a dos personas de un carné en el cual figuran, entre otros elementos, su imagen, su nombre completo, su cargo y colores distintivos del partido que representa.

De manera que a partir de la relación de jerarquía del referido edil con el personal de la aludida clínica, del control administrativo que éste ejercía sobre la misma y de la presencia de su imagen y nombre en el documento exigido para acceder al servicio, se determina que, en el año dos mil trece dicho servidor público transgredió la prohibición ética de *“Denegar a una persona la prestación de un*

servicio público a que tenga derecho, en razón de nacionalidad, raza, sexo, religión, opinión política, condición social o económica, discapacidad o cualquiera otra razón injustificada”, regulada en el artículo 6 letra j) de la LEG.

3. Sobre el uso de las instalaciones de la alcaldía, cementerio, parque central, y vehículos municipales para realizar proselitismo político partidario en favor del partido ARENA:

En principio, este Tribunal estima oportuno hacer referencia a una normativa aplicable a los gobiernos locales, que guarda relación con la prohibición ética de utilizar los bienes muebles e inmuebles institucionales para hacer actos de proselitismo político partidario, regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG.

El artículo 31 inciso 11° del Código Municipal, prohíbe la utilización de bienes y servicios municipales con fines partidarios, así como colores y símbolos del partido gobernante tanto en muebles o inmuebles propiedad municipal.

No obstante lo anterior, la prueba producida en el presente procedimiento –y que ha sido relacionada en las letras a), b), c), d), e), f), g) del punto número 4, y en las letras a) y b) del punto número 5, ambos del considerando número II de esta resolución–, refleja que en los años dos mil doce y dos mil trece las instalaciones de la alcaldía, parque central (en cuyo interior se encuentra una cancha de futbolito rápido) y cementerio propiedad de la Municipalidad de Tacuba, exhibieron distintivos del partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), gobernante en ese período (f. 1896).

En el caso del inmueble donde se ubica la alcaldía, se constató que desde esa época en su fachada se encuentra la escultura de un águila, cuyo pedestal exhibe franjas continuas en colores azul, blanco y rojo, distintivos del aludido partido político (fs. 1726 y 2037).

El parque central de Tacuba (y su cancha interna) también exhibía desde esos años –y hasta el mes de marzo de dos mil dieciséis, cuando el instructor delegado realizó las diligencias de investigación encomendadas–, un rótulo con símbolos distintivos del partido político en referencia –el signo de la adición en color blanco con bordes negros, dentro del cual se lee la sigla “ARENA”, sobre franjas horizontales de los aludidos colores que caracterizan a esa organización–, así como también las leyendas “Un gobierno Trabajando para la nueva generación” y “Alcalde. Joel Ramírez Acosta. El Águila” (fs. 1726 vuelto y 2037).

Mientras que, desde el período investigado, la fachada del cementerio municipal se encuentra pintada en toda su extensión con una franja superior color azul, una franja intermedia color blanco y una franja en el extremo inferior color rojo. Asimismo, sobre el portón de acceso se ubicó un rótulo de fondo blanco con el distintivo de ARENA, y con la leyenda “ALCALDE MUNICIPAL JOEL RAMÍREZ A. UN GOBIERNO CON SENTIDO HUMANO. HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN” [sic], en letras de colores azul y rojo (fs. 1727 frente y vuelto).

Adicionalmente, se estableció que en los años dos mil doce y dos mil trece el Alcalde Joel Ernesto Ramírez Acosta, en su calidad de Jefe Administrativo de la Municipalidad de Tacuba, coordinó las actividades relativas a esa área de gestión y entre estas, autorizó la adquisición y pago de pinturas y otros materiales para preparar y aplicar las mismas, sobre los inmuebles propiedad de la institución que dirige, como se constata en el informe suscrito por el Secretario Municipal de Tacuba, de fecha treinta de marzo de dos mil dieciséis, que alude a ambos años (dos mil doce y dos mil trece)

(f. 2003), en copias simples de las órdenes de compra de esos bienes y de los comprobantes emitidos por la Tesorería Municipal respecto a tales erogaciones, elaborados en los meses de enero, marzo, abril y mayo de dos mil doce, en los cuales se observa el nombre, cargo y firma del referido Alcalde sobre la palabra “Autorizado” y la frase “Autorizado por”, respectivamente (fs. 1924, 1927, 1942, 1943, 1948, 1953, 1958, 1963, 1964, 1970, 1972, 1977, 1982, 1989, 1990).

Hechas estas consideraciones sobre la prueba recolectada, conviene mencionar que el artículo 48 número 5 del Código Municipal señala que corresponde al Alcalde ejercer las funciones del gobierno y administración municipales expidiendo al efecto, los acuerdos, *órdenes e instrucciones* necesarias y *dictando las medidas que fueren convenientes a la buena marcha del municipio* y a las políticas emanadas del Concejo.

En ese sentido, dada la intervención activa de manera continua del señor Ramírez Acosta en los diversos procedimientos para la adquisición de dichos materiales para pintura en el período investigado –autorizando las compras y erogaciones para los mismos–, para garantizar la utilización debida de los recursos municipales, estaba obligado a verificar las características de los bienes adquiridos –como los colores de las pinturas–, y su utilización para diversos inmuebles del municipio.

Por tanto, no sería admisible una alegación de su desconocimiento sobre la selección de los colores de pinturas adquiridas con fondos municipales en los años dos mil doce y dos mil trece para el ornato de los inmuebles de dicha Municipalidad, ni respecto a la forma en que dicha pintura habría sido aplicada finalmente sobre esas instalaciones, en especial si en ellas fueron plasmados símbolos y mensajes ajenos a la institución.

Cabe destacar que en la alcaldía, el cementerio y parque descritos, junto a distintivos propios del partido político ARENA –como las franjas horizontales plasmadas en colores azul, blanco y rojo y el signo de la adición en color blanco, con la sigla “ARENA”–, fueron pintados su nombre, su apelativo “El Águila” e imágenes de águilas, los cuales, como se ha indicado, no habían sido removidos al mes de marzo de dos mil dieciséis, cuando el instructor comisionado se presentó al municipio de Tacuba a realizar sus diligencias investigativas.

Además, se acreditó que en el período investigado los vehículos placas N2283 y N4936, propiedad de la Municipalidad de Tacuba, portaban en sus costados derecho e izquierdo franjas en los colores distintivos del partido ARENA, así como en la parte posterior la frase “un gobierno que trabaja con sentido humano” en los mismos colores (fs. 12, 1728 vuelto, 1729, 1730 frente y vuelto, 2047, 2048 y 2052).

Respecto de la presencia de todos estos elementos en los citados vehículos, el propio investigado, en el informe que rindiera, recibido en este Tribunal el día dos de mayo del presente año, expresó que “(...) no se utilizaron fondos municipales para realizarlo (...)” [sic] (f. 2045).

Dichos automotores también exhiben desde los años indagados la imagen de un águila y la frase “Joel Ernesto Ramírez, ALCALDE”, por tanto el investigado no puede sustraerse de su responsabilidad en la utilización de esos vehículos para promover al partido político ARENA junto a su nombre y elementos con los que se vinculaba para su identificación pública.

Debe destacarse que ambos automotores han sido dispuestos por la Municipalidad de Tacuba para brindar, el primero, traslado en ambulancia, y el segundo, apoyo en funerales, servicios para los

residentes de esa localidad, en atención a las dificultades de acceso al transporte planteadas en el perfil técnico del proyecto “Asistencia médica de emergencias para la salud en clínica y ambulancia municipal”.

En este contexto, el señor Ramírez Acosta *vinculó los referidos servicios* de ambulancia y de asistencia en funerales *con el partido ARENA*, mediante la colocación de los distintivos de este último en los vehículos placas N2283 y N4936, propiedad de la Municipalidad de Tacuba.

Tal conducta riñe con el desempeño ético en la función pública, pues dichos bienes no se utilizaron exclusivamente para satisfacer fines institucionales sino que, en paralelo, se emplearon para hacer proselitismo político a favor del partido ARENA.

Ciertamente, acciones como las descritas pueden forzar simpatías hacia partidos políticos valiéndose de recursos públicos, y transgreden la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG.

4. Sobre el uso de los vehículos propiedad de la Municipalidad de Tacuba para movilizar a activistas del partido ARENA, en los años dos mil doce y dos mil trece:

Con la prueba recabada en el presente procedimiento –y que ha sido relacionada en las letras a) y b) del punto número 2, en el considerando número II de esta resolución–, no se acreditó que en los años dos mil doce y dos mil trece el señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, Alcalde Municipal de Tacuba, haya empleado los vehículos propiedad de la institución que dirige, y asignados a su persona, para transportar a activistas del partido político ARENA, como se refirió en la denuncia.

Como se indicó en apartados previos, del análisis de las bitácoras de control del uso de los citados automotores no se identificaron circunstancias que evidenciaran su uso por el investigado para esa actividad, en los años indicados.

Adicionalmente, dicha circunstancia se verificó con entrevistas a empleados municipales y vecinos del investigado en su lugar de residencia, quienes fueron unánimes al expresar no haber observado al edil utilizar los vehículos institucionales para movilizar a activistas del partido ARENA.

Conclusión.

Como se reseñó en párrafos precedentes:

i) No se comprobó que en los años dos mil doce y dos mil trece el señor Joel Ernesto Ramírez Acosta haya utilizado los vehículos propiedad de la Municipalidad de Tacuba para realizar actividades de carácter particular.

ii) En el año dos mil trece el señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, Alcalde Municipal de Tacuba, denegó sin motivo legal y sin causa justificada la prestación de los servicios de la clínica médica municipal, comprobándose en el caso de dos personas –y sin perjuicio de que hayan sido afectados otros pobladores–, al condicionarlos a la exhibición, ante el personal de ese centro médico, de un carné con la leyenda “Asociación de Desarrollo Comunal de Comunidades Unidas”, las imágenes de un fundador del partido político ARENA y la del referido edil, el nombre completo de este último y franjas en los colores distintivos del referido partido, con lo cual transgredió la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra j) de la LEG.

iii) En los años dos mil doce y dos mil trece el señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, permitió la colocación de distintivos del partido ARENA, acompañados de su nombre y apelativo por el cual es

conocido, en las instalaciones de la alcaldía, cementerio y parque central de la Municipalidad de Tacuba, así como también en los vehículos placas N2283 y N4936, propiedad de la misma institución, con lo cual transgredió la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG.

iv) No se comprobó que en los años dos mil doce y dos mil trece el señor Joel Ernesto Ramírez Acosta haya utilizado los vehículos propiedad de la Municipalidad de Tacuba para movilizar a activistas del partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

V. Sanción aplicable

Para la realización del bien común y del interés colectivo, la Administración puede ejercitar potestades determinadas, entre las que se encuentra la potestad para sancionar conductas contrarias al ordenamiento jurídico.

El artículo 14 de la Constitución establece, en lo pertinente que “(...) *la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes (...)*”.

Previo al establecimiento del monto de la sanción administrativa, es de aclarar que la Administración Pública está facultada para actuar con fundamento en la ley. Eso constituye el principio de legalidad establecido en el artículo 86 de la Constitución, el que literalmente dispone: “*El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.*

Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”. Así se determina la constitucionalidad de los funcionarios públicos.

De manera que para fijar el monto de la multa este Tribunal se ceñirá a los límites que establecen la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento.

El Artículo 42 de la LEG prescribe: “*Una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta Ley, el Tribunal sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que diere lugar, impondrá la multa respectiva, cuya cuantía no será inferior a un salario mínimo mensual hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.*

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

Según el Decreto Ejecutivo N.º 56, de fecha seis de mayo de dos mil once, y publicado en el Diario Oficial N.º 85, Tomo 391, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que iniciaron las conductas de parte del investigado, es decir entre el año dos mil doce y junio de dos mil trece, equivalía a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10).

A la vez, de conformidad con el artículo 44 de la LEG, para fijar el monto de la multa el Tribunal considerará uno o más de los siguientes aspectos: *i) la gravedad y circunstancias del hecho cometido; ii) el beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente y parientes; iii) el daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados; y iv) la capacidad de*

pago, y la renta potencial del sancionado al momento de la infracción. Estos son, pues, los criterios de dosimetría que deben valorarse para que la sanción impuesta sea proporcional.

Sobre este tópico, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que para que el juicio de proporcionalidad responda a criterios objetivos, requiere de una cuota de razonabilidad que implica exponer los motivos que dieron lugar a la elección de una determinada acción, justificando las medidas adoptadas, mediante la aportación de razones objetivas para demostrar que la sanción es plausible (*sentencia del 3/II/2016, Inc. 157-2013*).

Desde esa perspectiva, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se impondrá al infractor, son los siguientes:

1. Sanción aplicable respecto a la denegación de los servicios de la clínica municipal de Tacuba a las personas que no exhibieran un carné de una asociación de naturaleza privada con los distintivos del partido político ARENA.

i) Con respecto a la gravedad y circunstancias del hecho cometido.

i.1. 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*).

Dicha jurisprudencia es coherente con la LEG, pues ésta última, como se ha relacionado, incluye en su catálogo de principios el de *Supremacía del Interés Público* –Art. 4 letra a)–, el cual orienta a todos los destinatarios de esa norma a *anteponer siempre el interés público sobre el interés privado*, y en sintonía con dicho postulado les prohíbe además *denegar a las personas la prestación de los servicios públicos a los que tengan derecho, en razón de nacionalidad, raza, sexo, religión, opinión política, condición social o económica, discapacidad o cualquiera otra razón injustificada* –Art. 6 letra j)–.

Es por ello que la conducta del señor Ramírez Acosta consistente en denegar a dos personas los servicios de la clínica municipal de Tacuba, por no mostrar a los empleados de la misma un carné alusivo a organizaciones de naturaleza privada (ADECOUM y ARENA) y a su persona, constituye un *hecho grave*, pues siendo funcionario de primer grado tiene un compromiso con la comunidad que lo designó de forma inmediata como su representante, en una votación directa que legitima el ejercicio de sus funciones de Alcalde y las decisiones que tome respecto a ellas, las cuales debe 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 denegar la prestación de los servicios de salud de la clínica municipal por causa injustificada.

Como ya se indicó, siendo el investigado servidor público de elección popular debía estar comprometido con la eficiencia en la gestión pública, y por tanto, no debió restringir el acceso a los servicios de la clínica municipal por las razones referidas en el texto de esta resolución.

i.2. El artículo 65 de la Constitución prevé que: "*La salud de los habitantes de la República constituye un bien público. El Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento (...)*".

Como el derecho a la salud tiene la característica de ser por un lado un derecho en sí mismo y por el otro, ser condición habilitante para el ejercicio de otros derechos, (...) requiere que el Estado adopte las medidas idóneas que viabilicen el cumplimiento de su obligación, de procurar a sus habitantes **sin atender a distinciones de ninguna clase su pleno goce (...)**" (sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del 28/VII/2010, ref. 295-2007).

Asimismo, conforme a la Constitución de la Organización Mundial de la Salud " *El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social*".

Si bien la prestación de servicios de salud no constituye la finalidad primaria a la cual se orienta el quehacer de las municipalidades, como se refirió anteriormente dentro de las competencias que el Código Municipal reconoce a los gobiernos locales se encuentra la de desarrollar programas de salud –artículo 4 N.º 5–, como el proyecto “Asistencia médica de emergencias para la salud en clínica y ambulancia municipal”, con el cual la Municipalidad de Tacuba creó y equipó la clínica médica de esa localidad, a efecto de acercar los servicios de salud a los habitantes del referido municipio, evitándoles gastos de transporte.

El presupuesto estimado para la ejecución de dicho proyecto en el año dos mil trece –período en el cual el señor Ramírez Acosta cometió la transgresión ética de denegar la prestación de los servicios de la clínica municipal a quienes no presentaran el carné de ADECOUM–, ascendía a cuarenta y cinco mil ciento sesenta dólares de los Estados Unidos de América (US\$45,160.00), los cuales se financiaron en un setenta y cinco por ciento (75%) con la asignación que anualmente recibe la citada Municipalidad del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), monto que se estableció en el perfil técnico del mismo proyecto para el año en referencia (f. 624).

En ese sentido, de la asignación del fondo FODES percibida por la Municipalidad de Tacuba en el año dos mil trece, correspondía destinar al financiamiento del proyecto de la clínica municipal la cantidad de treinta y tres mil ochocientos setenta dólares de los Estados Unidos de América (US\$33,870.00).

A ese respecto, cabe mencionar que el fondo FODES es un aporte anual del Estado hacia las municipalidades para facilitarles a estas últimas el financiamiento y realización de obras y *proyectos en beneficio de su respectiva comunidad*, con el propósito de *garantizar el desarrollo económico y social* de cada localidad, según se establece en los considerandos de la Ley de creación de dicho fondo.

Dado el considerable interés del Estado en apoyar financieramente la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social de las municipalidades, estas últimas están llamadas a procurar y garantizar que los fondos percibidos a partir de esa asignación redunden en beneficio de todos los

habitantes de la circunscripción en la que ejercen autoridad, pues es en ellos que se justifica la existencia y actividad de los gobiernos locales.

La conducta del señor Ramírez Acosta, consistente en denegar en el año dos mil trece el acceso a los servicios de la clínica municipal de Tacuba, por no presentar el carné alusivo a ADECOUM, al partido ARENA y a su persona, constituye un *hecho grave*, pues impidió que los beneficios de la creación de ese centro de salud se extendieran a todos los habitantes de ese municipio por igual, lo cual supuso un aprovechamiento limitado e ineficaz de los fondos FODES destinados para sufragar los costos de su funcionamiento.

Ello, porque el rédito obtenido con la ejecución de esa asignación fue menor al previsto en el perfil técnico del proyecto que dio vida a la clínica municipal, ya que no se favoreció a “toda la población del municipio de Tacuba” por igual, sino que se limitó sin causa justificada.

i.3 En definitiva, la gravedad de la transgresión cometida por el señor Ramírez Acosta deriva, tanto de la naturaleza del nivel de responsabilidad y compromiso con la comunidad que representa —a cuyos intereses debía servir—, como de la *eficacia que debía procurar en la ejecución de los fondos FODES aplicados al funcionamiento de la clínica municipal de Tacuba*, lo cual resulta antagónico con la denegación de los beneficios de ese proyecto de salud.

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

Si bien no es posible cuantificar los daños ocasionados a partir de la conducta del investigado, es evidente que con ella impidió que los servicios de salud financiados con fondos municipales se suministraran de forma igualitaria entre los habitantes del Municipio de Tacuba.

Asimismo, con su comportamiento obstaculizó el desarrollo integral de esa localidad, pues aun cuando ese tipo de prácticas discriminatorias en los servicios de salud se dirijan contra un individuo en particular, la posición de desventaja en la cual se coloca a dicha persona es suficiente para condicionar a la comunidad a permanecer en circunstancias de vulnerabilidad, en el ejercicio de derechos fundamentales como la salud.

Ello, en razón de que resulta inviable predicar el progreso social de un colectivo cuando uno o varios de sus miembros no han accedido, por motivos injustificados, a las condiciones básicas y necesarias para potenciar todas sus capacidades de manera igualitaria, —entre otros—.

En ese sentido, el daño ocasionado a terceros con la conducta que hoy se sanciona se determina a partir del retroceso generado en el desarrollo social integral del Municipio de Tacuba, al obstaculizar el acceso a los servicios de salud municipales en condiciones de igualdad.

iii) De la renta potencial del sancionado al momento de la infracción.

En el año dos mil trece, época en el cual ocurrió la infracción relacionada, el Alcalde Ramírez Acosta devengaba un salario mensual de dos mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,500.00), según la versión pública de su declaración patrimonial presentada al tomar posesión como Alcalde de Tacuba, para el período 2012-2015, publicada en la edición digital del periódico *La Prensa Gráfica*, en el enlace <http://multimedia.laprensagrafica.com/pdf/2016/04/declaraciones-patrimoniales-alcaldes.pdf>.

2. Sanción aplicable respecto a la colocación de distintivos del partido ARENA en las instalaciones de la alcaldía, cementerio y parque central de la Municipalidad de Tacuba, así como también en los vehículos placas N2283 y N4936, propiedad de la misma institución

i) Con respecto a la gravedad y circunstancias del hecho cometido.

i.1. El alcalde en cumplimiento de las funciones que le corresponden de conformidad al Código Municipal, es titular del gobierno y de la administración municipales (resolución de la Sala de lo Constitucional emitida en el proceso de Amparo ref. 336-2007, del 24/VII/2008).

Como titulares del municipio los alcaldes están llamados a la procura del bien común local, según lo determina el artículo 2 del Código Municipal, lo cual se extiende a la buena administración de los recursos municipales, que deben destinarse para fines de orden estrictamente institucional.

Ello es acorde con los principios éticos de *supremacía del interés público, lealtad y eficacia* regulados en el art. 4 letras a), i) y l) de la LEG, que conminan a sus destinatarios a anteponer siempre el interés público sobre el privado, a actuar con fidelidad a los fines del Estado y a los de la institución en que se desempeñan y a utilizar los recursos estatales de manera adecuada para el cumplimiento de los fines relacionados.

Adicionalmente, dicha normativa aplicable al ámbito local guarda relación con la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG, que proscribe la utilización de los bienes muebles e inmuebles de las instituciones públicas para realizar actos de proselitismo político partidario.

i.2. La infracción a la ética comprobada en este procedimiento por parte del señor Joel Ernesto Ramírez Acosta supuso la utilización indebida de recursos estatales para hacer proselitismo político a favor del partido ARENA, en detrimento del interés general que la Administración Municipal debe satisfacer.

Quedó demostrado que en la persona del investigado primó su interés de forzar la simpatía política de la población de Tacuba hacia dicho partido político, valiéndose de la colocación de los colores y distintivos de esa organización en la alcaldía, junto a su nombre, apelativo, e imágenes de águilas en el parque central y el cementerio –edificaciones y espacios que son de constante uso público–, así como en vehículos en los que se prestan servicios esenciales a la comunidad, es decir, el empleado como ambulancia y el que se destina a apoyar en funerales.

Ello denota la variedad de bienes muebles e inmuebles municipales de los cuales el investigado se valió para promover al partido político que representa, y que para seleccionarlos consideró la relevancia e impacto de los servicios a los cuales están destinados, frente a la comunidad, pues unos se orientan al esparcimiento y el deporte, otros a la salud, a las diligencias por defunciones y a la realización de trámites municipales.

Cabe destacar que dichos elementos proselitistas permanecieron en los referidos bienes municipales durante el período investigado, e incluso se verificó su presencia al momento en el que el instructor comisionado para la investigación se apersonó al Municipio de Tacuba a indagar sobre los mismos.

Tal comportamiento es manifiestamente contrario a los fines para los cuales están dispuestos los bienes inmuebles y muebles propiedad de la municipalidad que el señor Ramírez Acosta gobierna – la realización del interés colectivo–, pues los orientó a cumplir el objetivo del referido partido que,

como el de cualquier organización de esta naturaleza, es el de *alcanzar el poder político, ejercerlo y concretar determinado programa político* (sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del 25/IV/2006, Inc. 11-2004).

Dicho objetivo solamente se logra con la participación en los procesos electorales, en los cuales la propaganda electoral juega un papel esencial para promover a candidatos y partidos políticos, a tal grado que su uso es regulado por el Código Electoral –artículo 172 y siguientes–.

Adicionalmente, esta conducta riñe con una de las obligaciones de los miembros de los concejos municipales, como es la de *prohibir la utilización de bienes y servicios municipales con fines partidarios, así como colores y símbolos del partido gobernante tanto en muebles o inmuebles propiedad municipal*, establecida en el artículo 31 N.º 11 del Código Municipal.

Entonces, las referidas acciones también contravienen el compromiso adquirido por el investigado con el pueblo que representa, pues ocasionó que dichos recursos –afectos a la consecución de objetivos institucionales–, se emplearan para satisfacer propósitos particulares y ajenos a la competencia de la Municipalidad de Tacuba.

De modo que la gravedad de la transgresión cometida por el señor Joel Ernesto Ramírez Acosta radica en su falta de responsabilidad con la población y en el abuso de la autoridad que ejerce en la Municipalidad de Tacuba para someter el uso de bienes de esa institución al cumplimiento de los objetivos del partido político que le llevó al gobierno local, en detrimento de los intereses de la colectividad que representa.

ii) De la renta potencial del sancionado al momento de la infracción.

En los años dos mil doce y dos mil trece, época en el cual ocurrió dicha infracción, el investigado devengaba un salario mensual de dos mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,500.00), según la versión pública de su declaración patrimonial citada en un párrafo precedente.

En consecuencia, en atención a la gravedad de los hechos cometidos, el daño ocasionado a terceros y la renta potencial del investigado, es pertinente imponer al señor Joel Ernesto Ramírez Acosta: a) una multa correspondiente a quince salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigente en el momento en que iniciaron los hechos, equivalentes a tres mil trescientos sesenta y un dólares de los Estados Unidos de América con cincuenta centavos (US\$3,361.50), por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra j) de la LEG; y b) una multa correspondiente a quince salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigente en el momento en que iniciaron los hechos, equivalentes a tres mil trescientos sesenta y un dólares de los Estados Unidos de América con cincuenta centavos (US\$3,361.50), por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG; haciendo un total de seis mil setecientos veintitrés dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$6,723.00).

Tales cantidades resultan proporcionales a las infracciones cometidas según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, VI letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la

Corrupción, 5 letra a), 6 letras j) y k), 20 letra a), 37, 42, 43, 44 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Absuélvase* al señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, Alcalde Municipal de Tacuba, departamento de Ahuachapán, por: *i)* la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, respecto al posible uso de los vehículos propiedad de la citada Municipalidad para la realización de actividades de carácter particular, en los años dos mil doce y dos mil trece; y *ii)* la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra k) de la Ley de Ética Gubernamental, en relación al posible uso de los vehículos propiedad de la Municipalidad en referencia para movilizar a activistas del partido político Alianza Republicana Nacionalista.

b) *Sanciónase* al señor Joel Ernesto Ramírez Acosta, con: *i)* una multa de tres mil trescientos sesenta y un dólares de los Estados Unidos de América con cincuenta centavos (US\$3,361.50) por la infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra j) de la LEG, por haber denegado en el año dos mil trece, sin motivo legal y sin causa justificada, la prestación de los servicios de la clínica médica municipal de Tacuba; y *ii)* una multa de tres mil trescientos sesenta y un dólares de los Estados Unidos de América con cincuenta centavos (US\$3,361.50) por la infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra k) de la LEG, por haber autorizado, en los años dos mil doce y dos mil trece, la colocación de distintivos del partido ARENA, acompañados de su nombre y apelativo por el cual es conocido, en las instalaciones de la alcaldía, cementerio y parque central de la Municipalidad de Tacuba, así como también en los vehículos placas N2283 y N4936, propiedad de la misma institución.

En consecuencia, el monto total que deberá ser cancelado por el sancionado equivale a seis mil setecientos veintitrés dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$6,723.00).

c) *Incorpórense* los datos del señor Joel Ernesto Ramírez Acosta en el Registro Público de Personas Sancionadas.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

R2

