

La presente resolución en su versión original contiene datos personales y elementos de carácter confidencial. En ese contexto es oportuno proteger la esfera privada de sus titulares. En tal sentido, conforme a lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se extiende la siguiente versión pública.

4-A-17 Acum. 16-O-17

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las doce horas con diez minutos del día nueve de marzo de dos mil veinte.

Por agregados los siguientes documentos:

a) Escrito presentado por el licenciado José Eduardo García Cruz, apoderado general judicial del señor Jorge Luis Rosales Ríos –ex servidor público investigado en el presente caso–, en el cual expresó sus argumentos de defensa, solicitó la nulidad absoluta del procedimiento y presentó documentación anexa (fs. 55 al 107).

b) Informe suscrito por el licenciado Roberto Carlos Munguía Perdomo, en calidad de instructor delegado por este Tribunal, con la documentación adjunta (fs. 108 al 161).

Al respecto, este Tribunal hace las siguientes consideraciones:

I. Al investigado se atribuye la posible infracción a la prohibición ética de “*Nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, excepto los casos permitidos por la ley*”, regulada en el artículo 6 letra h) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto, entre los años dos mil catorce y dos mil diecisiete, habría intervenido en el ascenso, incremento de salario y modificación del régimen contractual de la señora María Eufemia Paz Ríos, quien sería su pariente en cuarto grado de consanguinidad; es decir, serían primos, como se estableció en la resolución de apertura del procedimiento de folios 47 y 48.

II. A partir de la investigación de los hechos y la recepción de prueba que este Tribunal encomendó al instructor, se obtuvieron los siguientes resultados:

i) El señor Jorge Luis Rosales Ríos ejerció el cargo de Alcalde Municipal de Santa Rosa de Lima, departamento de La Unión, durante dos periodos consecutivos comprendidos desde el mes de mayo de dos mil doce hasta el treinta de abril de dos mil dieciocho, de conformidad con: a) Decreto N.º 3 emitido por el TSE el día 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; y b) Decreto N.º 2 emitido por el TSE el día nueve de abril de dos mil quince, publicado en el Diario Oficial N.º 63, Tomo 407, del día diez del mismo mes y año, en el cual se declararon firmes los resultados de las elecciones de concejos municipales efectuadas en dicho año, para el período del día uno de mayo de dos mil quince al día treinta de abril de dos mil dieciocho.

ii) Con base en los artículos 43, 48 numerales 1) y 7) y 53 del Código Municipal, las funciones del señor Rosales Ríos como Alcalde Municipal y como miembro del Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima, fueron –entre otras–: concurrir con voz y voto a las sesiones del Concejo; contar con voto calificado en caso de empate y nombrar a los funcionarios y

empleados cuyo nombramiento no estuviere reservado al Concejo, siguiendo los procedimientos de ley.

iii) Con la certificación del acuerdo número dieciocho de fecha dos de mayo del año dos mil doce, se establece que el Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima acordó ese día nombrar a la señora María Eufemia Paz Ríos –ahora María Eufemia Paz de Santos (f. 159)– como Cajera, bajo la modalidad de servicios eventuales, devengando un salario mensual de cuatrocientos dólares de los Estados Unidos de América –US\$400.00– (fs. 27 al 29).

iv) El nombramiento de la señora Paz de Santos dentro de la referida Alcaldía fue refrendado en los años comprendidos desde el dos mil trece hasta el dos mil diecisiete, según consta en las copias simples de los contratos de servicios suscritos por dicha señora y el Síndico Municipal de Santa Rosa de Lima (fs. 32 al 35).

v) Desde el año dos mil catorce hasta el año dos mil dieciséis, la señora María Eufemia Paz de Santos devengó la cantidad de quinientos dólares mensuales (US \$500.00), según el reporte de salarios de fecha uno de octubre del presente año, suscrito por el Tesorero de la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Lima (fs. 122 y 123).

vi) En la certificación del acuerdo municipal número tres del acta número cuatro adoptado en la sesión ordinaria del Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima, celebrada el día dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, consta que en esa fecha se refrendó y reubicó a los empleados municipales bajo el régimen de Ley de Salarios, entre ellos la señora María Eufemia Paz de Santos en la Unidad de Tesorería; además se verifica que para la aprobación de dicho acuerdo, el señor Jorge Luis Rosales Ríos, en su calidad de Alcalde Municipal, hizo uso del voto calificado (fs. 19 al 22).

vii) Para el año dos mil diecisiete, a la señora Paz de Santos se le incrementó su salario a seiscientos dólares mensuales (US \$600.00), pues en el proyecto de presupuesto municipal de ese año, quedó establecido un incremento salarial del veinte por ciento para todos los empleados municipales que conformaban la planilla respectiva, según la nota suscrita el día veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve por la Jefa del Departamento de Contabilidad de la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Lima (f. 119) y certificación de la formulación del presupuesto municipal de egresos del año dos mil diecisiete de esa Alcaldía (fs. 120 y 121).

viii) Con las certificaciones de partidas de nacimiento y de reposiciones de nacimiento expedidas por el Jefe del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Lima, se verifica que: a) el señor Jorge Luis Rosales Ríos es hijo de los señores Lorenzo Enrique Rosales y María Eufemia Ríos; b) la señora María Eufemia Paz Ríos es hija de los señores José Mercedes Ríos y Reina Isabel Paz; c) los señores María Eufemia Ríos y José Mercedes Ríos son hijos de la señora María Antonia Ríos y, por tanto, hermanos; y d) los señores Jorge Luis Rosales Ríos y María Eufemia Paz Ríos, como hijos de los señores María Eufemia Ríos y José Mercedes Ríos, respectivamente, son primos, es decir, tienen un vínculo de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad (fs. 41 al 45 y 114).

ix) Al ser entrevistada por el instructor, la señora María Inés Ríos manifestó que su madre era la señora María Antonia Ríos, también conocida por Antonia Ríos y su abuela era Marcos Ríos. Asimismo, indicó que la señora María Eufemia Paz Ríos (de Santos), es su sobrina, quien trabaja en la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Lima; con lo cual el instructor delegado pudo corroborar los datos del tronco común familiar del investigado (fs. 110 y 113).

x) De igual manera, el señor Osmín Eladio Jiménez Ramírez, Jefe de Recursos Humanos de la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Lima, señaló en su entrevista que es de su conocimiento y de las demás personas del lugar, que entre el señor Jorge Luis Rosales Ríos y la señora María Eufemia Paz Ríos, existe el grado de parentesco de primos (f. 112).

III. 1. El artículo 97 letra a) del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo RLEG, establece el sobreseimiento como forma de terminación anticipada del procedimiento “*cuando después de haberse admitido la denuncia o aviso se advierta alguna causal de improcedencia (...)*”.

En el presente procedimiento se atribuye al señor Jorge Luis Rosales Ríos, haber intervenido en el ascenso, incremento de salario y modificación del régimen contractual de su prima, señora María Eufemia Paz Ríos –ahora María Eufemia Paz de Santos–, entre los años dos mil catorce y dos mil diecisiete, en la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Lima.

En armonía con las obligaciones convencionales, la prohibición ética de “*Nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, excepto los casos permitidos por la ley*”, regulada en el artículo 6 letra h) de la LEG, sanciona la explotación de una posición de autoridad para conseguir empleo y otros beneficios a familiares o socios, lo cual constituye un tipo de corrupción conocido como *nepotismo*, que se caracteriza, entre otras cosas, por realizar concesiones a empleados con base en el favoritismo que proviene de las relaciones familiares, por la cercanía y lealtad al gobernante o funcionario en cuestión.

Precisamente, se espera que todo servidor público actúe conforme a los principios de supremacía del interés público, imparcialidad y lealtad, contenidos en el artículo 4 letras a), d) e i) de la LEG; para lo cual están llamados a evitar relaciones laborales, contractuales, convencionales o de cualquier otra naturaleza que generen para ellos responsabilidades de carácter privado que los pongan en situación de anteponer su interés personal o el de sus parientes sobre el interés público y las finalidades de la institución pública en la que se desempeñan.

2. No obstante ello, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, este Tribunal advierte que con las refrendas de la señora María Eufemia Paz de Santos dentro de la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Lima entre los años dos mil trece hasta el dos mil diecisiete (fs. 32 al 35), únicamente se decidió la continuidad de dicha señora en su plaza de Cajera en la Unidad de Tesorería de dicha comuna, por ser titular del

derecho a la estabilidad laboral –este último, delimitado por la jurisprudencia constitucional en la resolución de las diez horas con veintiún minutos del día diecinueve de diciembre de dos mil doce, emitida en el proceso de Amparo referencia 2-2011–.

Sin embargo, tales refrendas no conllevaron otras acciones que le reportasen provecho o ventaja, como una *promoción* o *ascenso*, figuras que la jurisprudencia constitucional ha caracterizado de la siguiente manera: “(...) *en su sentido primario las primeras se pueden entender como las mejoras en las condiciones de servicio al Estado, ya sean de naturaleza económica, social, académica, etc., y los segundos como los escalamientos de posiciones dentro de la carrera administrativa.*” (Sentencia de Inconstitucionalidad dictada el día 20 de junio de 1999, por la Sala de lo Constitucional, en el proceso de Referencia 4-88).

Así, las refrendas del nombramiento de la señora Paz de Santos en la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Lima, no conllevaron ninguna mejora con relación a las condiciones o estatus laborales de los que ya gozaba desde su nombramiento en la plaza indicada.

3. De igual manera, la información obtenida en el caso de mérito refleja que desde el año dos mil catorce hasta el año dos mil dieciséis, la señora María Eufemia Paz de Santos devengó la cantidad de quinientos dólares mensuales (US \$500.00), según el reporte de salarios de fecha uno de octubre del presente año, suscrito por el Tesorero de la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Lima (fs. 122 y 123); y para el año dos mil diecisiete, a dicha señora le fue incrementado su salario a seiscientos dólares mensuales (US \$600.00)

Sin embargo, dicho incremento habría correspondido a que en el proyecto de presupuesto municipal del año dos mil diecisiete, se estableció un incremento salarial del veinte por ciento (20%) **para todos los empleados municipales que conformaban la planilla de ese año**, según fue afirmado por la Jefa del Departamento de Contabilidad de la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Lima en su nota suscrita el día veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve (f. 119) y la certificación de la formulación del presupuesto municipal de egresos del año dos mil diecisiete de esa Alcaldía (fs. 120 y 121).

Es decir que el incremento salarial que habría recibido en el año dos mil diecisiete la señora Paz de Santos, sería consecuencia de la decisión del Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima de aumentar equitativamente el sueldo de todos los empleados de esa comuna, lo cual se vio reflejado en el presupuesto municipal de egresos de ese año; no advirtiéndose ninguna inclinación particular del investigado para favorecer a dicha servidora pública.

4. Finalmente, consta en la certificación del acuerdo municipal número tres del acta número cuatro tomado en la sesión ordinaria del Concejo Municipal de Santa Rosa de Lima, celebrada el día dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, que en esa fecha se refrendó y reubicó a los empleados municipales bajo el régimen de Ley de Salarios, entre ellos el nombramiento de la señora María Eufemia Paz de Santos en la Unidad de Tesorería (fs. 19 al 22).

En cuanto a la modificación del régimen contractual, la Sala de lo Constitucional ha afirmado que **“el trabajo no varía su esencia por la distinta naturaleza de la formalidad que**

le dio origen a la relación laboral, [siempre que] la nueva vinculación de trabajo posea características que garanticen la continuidad laboral del empleado público, con la finalidad de concederle un grado de seguridad que le permita realizar sus labores, sin temor a que su situación jurídica se modifique fuera del marco constitucional y legal establecido". [Resaltado suplido] (Resolución de amparo referencia 72-2016AC emitida por dicha Sala el día quince de enero de dos mil dieciocho).

Precedente retomado también por la doctrina nacional, al señalarse *"en cuanto al tema de la estabilidad laboral y el régimen administrativo aplicable no existe diferencia [entre estar bajo el régimen de Ley de Salarios y Contrato dentro de las instituciones públicas] después de la reforma de la Ley de Servicio Civil de mayo de 2009, porque se entendería que si la labor es permanente, en ambos casos están regulados por el estatuto público y pertenecen al régimen administrativo."* (FRATTI DE VEGA, Karla María y MENA GUERRA, Ricardo, "Régimen de los servidores públicos en El Salvador. Una perspectiva desde el Derecho Administrativo", *Asociación Salvadoreña Derecho y Desarrollo ADESA*, El Salvador, p. 124).

En suma, la refrenda y reubicación de la señora Paz de Santos –entre otros servidores públicos– de la modalidad de contrato a Ley de Salarios, no habría implicado una *promoción* o *ascenso*, en los términos apuntados supra. Y no constando pues, elementos de prueba de la infracción atribuida, es inoportuno continuar con el trámite de ley respecto a dicho señalamiento.

5. En conclusión, de las conductas señaladas, *no se perfila que a partir de ellas se haya generado una pugna entre el interés público que debía tutelar la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Lima e intereses particulares, concretamente, del investigado y de su prima, señora María Eufemia Paz de Santos (fs. 41 al 45, 110, 112 al 114), ni mucho menos que hayan prevalido estos últimos sobre el primero, en los términos establecidos en el art. 3 letra j) de la LEG.*

En este punto, cabe acotar que el artículo 1 de la LEG establece que parte de su objeto consiste en *prevenir y detectar las prácticas corruptas*, y el artículo 3 letra f) de esa misma ley define la *corrupción* como *el abuso del cargo y de los bienes públicos, cometidos por servidor público, por acción u omisión, para la obtención de un beneficio económico o de otra índole, para sí o a favor de un tercero.*

La definición utiliza el término "abuso", el cual se refiere a un *uso excesivo, injusto o indebido del cargo y de los bienes públicos con el fin de obtener un beneficio particular.*

Así, *al no haberse perfilado en este caso un beneficio, mejora o ventaja para la señora María Eufemia Paz de Santos, a partir del desempeño ordinario de las funciones del investigado, no se habría configurado un acto de corrupción ni una afectación a la Administración Pública.*

Teniendo en cuenta los aspectos antes indicados, no se vislumbra que el investigado haya infringido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra h) de la LEG y, por tanto, no se encuentra justificado el despliegue de la potestad sancionadora de este Tribunal.

En consecuencia, ya que la documentación obtenida revela que los hechos investigados no constituyen transgresión a las prohibiciones o deberes éticos regulados en la LEG, a tenor del artículo 81 letra b) del RLEG, dicha circunstancia es motivo de improcedencia del aviso y, por consiguiente, es preciso decretar el sobreseimiento según el artículo 97 letra a) anteriormente citado.

De manera que esta sede se encuentra impedida para continuar con el trámite del caso, por advertirse de manera sobreviniente un supuesto de improcedencia, en atención al criterio adoptado por este Tribunal en casos como el presente (v. gr. resolución del 20-IX-19 emitida en el procedimiento administrativo sancionador referencia 50-D-17; y resolución del 12-XI-19 emitida en el procedimiento administrativo sancionador referencia 101-A-17).

Finalmente, por las valoraciones expuestas y en atención al pronunciamiento que se emitirá, siendo una resolución indiscutiblemente favorable para la situación jurídica del investigado, resulta innecesario pronunciarse respecto a la solicitud del licenciado José Eduardo García Cruz, referente a declarar la nulidad absoluta del procedimiento.

Por tanto, y con base en lo dispuesto en los artículos 81 letra b) y 97 letra a) del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental, este Tribunal **RESUELVE:**

a) Autorízase la intervención del abogado José Eduardo García Cruz en el presente procedimiento administrativo sancionador como apoderado general judicial del señor Jorge Luis Rosales Ríos.

b) Sobreséese el presente procedimiento tramitado contra el señor Jorge Luis Rosales Ríos, ex Alcalde Municipal de Santa Rosa de Lima, departamento de La Unión, por las valoraciones expuestas en el considerando III de esta resolución.

c) Tiénense por señalados como medios técnicos para oír notificaciones, el telefax y correo electrónico que constan a f. 58 vuelto del presente expediente.

Notifíquese.

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

[Redacted]

Co5