

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

38-D-19 Acum. 35-O-19

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. San Salvador, a las diez horas del día tres de marzo de dos mil veintitrés.

Mediante resolución de f. 1007, se concedió a los investigados el plazo de quince días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes. En ese contexto, se recibió el escrito presentado por el licenciado _____, representante del señor Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, con el cual reiteró valoraciones respecto al derecho de defensa de su mandante y adjuntó documentación de descargo (fs. 1018 al 1045).

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

El presente procedimiento se tramita contra los señores Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, ex Ministro de Justicia y Seguridad Pública; Raúl Antonio López, ex Viceministro de Justicia y Seguridad Pública; Marco Tulio Lima, ex Director General de Centros Penales; José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara, ex Director Jurídico del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública –MJSP–; Luis Alonso Barrera Peñate, ex Director Ejecutivo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; Orlando Elías Molina Ríos, ex Subdirector General de Centros Penales y Flor de María Hernández Alfaro, ex empleada de la Dirección General de Centros Penales –DGCP–, a quienes se les atribuye la probable transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra g) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG); por cuanto, durante los años dos mil dieciocho y dos mil diecinueve, en el ejercicio de sus funciones públicas también habrían formado parte de la Junta Directiva de la “Asociación Yo Cambio” (ASOCAMBIO), la cual fue creada para administrar los fondos de las tiendas institucionales de los centros carcelarios y granjas penitenciarias del país, generándoles ello un conflicto de interés.

Asimismo, se les atribuye la probable transgresión al deber ético contenido en el artículo 5 letra a) de la LEG; por cuanto, los referidos señores habrían utilizado fondos y bienes institucionales de la Dirección General de Centros Penales para fines ajenos a los institucionales.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de fs. 12 al 14, se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió información sobre los hechos que se tramitan en el presente procedimiento.

2. En la resolución de fs. 102 al 105, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra los señores Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, Raúl Antonio López, Marco Tulio Lima, José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara, Luis Alonso Barrera Peñate, Orlando Elías Molina Ríos y Flor de María Hernández Alfaro y se les concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejercieran su derecho de defensa. Ante ello, se recibió escrito y documentación adjunta remitidos por los licenciados _____ y _____

_____ apoderados generales judiciales con cláusula especial del señor Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, con los cuales expresaron argumentos de defensa de su mandante y adjuntaron prueba documental (fs. 129 al 398).

3. Por resolución de fs. 444 al 446 se abrió a pruebas el presente procedimiento por el término de veinte días hábiles, y se delegó a tres instructores de este Tribunal la investigación de los hechos.

4. Mediante escrito de fs. 442, el señor Raúl Antonio López expresó comentarios de defensa.

5. En el informe de fs. 464 al 990, los instructores delegados establecieron los hallazgos de la investigación efectuada e incorporaron prueba documental.

6. En el escrito remitido por el licenciado _____, dicho Defensor Público señaló brevemente argumentos de defensa de sus representados (fs. 991 y 992).

7. En la resolución de f. 1007, se concedió a los investigados el plazo de quince días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente; mismas que fueron recibidas mediante escrito presentado por el licenciado _____, representante del señor Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, con la documentación de descargo (fs.1018 al 1045).

II. Fundamento jurídico.

Transgresión atribuida

Las conductas atribuidas a los señores Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, Raúl Antonio López, Marco Tulio Lima, José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara, Luis Alonso Barrera Peñate, Orlando Elías Molina Ríos y Flor de María Hernández Alfaro, se calificaron como posibles transgresiones a la prohibición ética establecida en el artículo 6 letra g) de la LEG y al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de ese mismo cuerpo normativo.

1. La prohibición ética regulada en el artículo 6 letra g) de la LEG persigue evitar que los servidores públicos incurran en un conflicto de intereses en cuanto al desempeño de su función pública, al cumplir con responsabilidades de carácter privado o particular.

Dicha norma responde a exigencias de carácter internacional. Por un lado, la Convención Interamericana contra la Corrupción en su artículo 3 establece que los Estados Parte deben crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, las cuales deben estar orientadas –entre otros fines– a prevenir conflictos de intereses.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en su artículo 7 número 4, señala que los Estados Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurarán adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses; asimismo, el artículo 8 destaca la necesidad de aplicar códigos de conducta para funcionarios públicos, entre quienes se debe promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad en el cumplimiento de las funciones públicas.

En definitiva, el artículo 6 letra g) de la LEG pretende prevenir que el servidor público se encuentre frente a una situación que le genere conflicto de intereses, entendido este de conformidad a lo que señala el artículo 3 letra j) de dicha ley como aquellas situaciones en que el interés personal del servidor público o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, entran en pugna con el interés público.

Así, 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.

El correcto, imparcial y leal comportamiento de los servidores públicos ayuda a que se preserve la confianza en su integridad y en la gestión pública. De ahí, la necesidad de prohibir este tipo de conducta.

2. El deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, en relación con el catálogo de principios rectores que comprende la Ley –entre ellos los de supremacía del interés público, lealtad, eficiencia y eficacia–, 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, y en particular, a la consecución de los fines institucionales. 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, sectoriales u otros, sino hacia objetivos que se vinculen de forma específica con las atribuciones y funciones propias de la institución en la que se desempeña; lo cual debe de manera inevitable servir a la realización de un interés colectivo; es decir, que importe a todos los miembros de la sociedad.

Por tal razón, el desempeño de una función pública no debe visualizarse como una oportunidad para satisfacer intereses privados o sectoriales, ni para obtener beneficios o privilegios de ningún tipo; pues ello supondría una verdadera desnaturalización de la actividad estatal.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que “(...) los funcionarios públicos en general, están llamados a cumplir una función propia, institucional, de servicio a los intereses generales con objetividad y eficacia. (...) Ello implica que en el ejercicio de su función han de obrar con criterios no partidistas o particulares, sino objetivos e impersonales, cumpliendo las leyes y la Constitución –arts. 125, 218 y 235 Cn.– en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz” .(Sentencia de fecha 23-1-2012, Inconstitucionalidad referencia 49-2011).

Entonces, desde la perspectiva ética es absolutamente reprochable que cualquier servidor público no emplee adecuadamente los recursos públicos; pues ello afecta el patrimonio estatal y, en última instancia, obstaculiza que el interés general –el bien común– sea satisfecho conforme a las exigencias constitucionales.

La utilización de los bienes o fondos públicos no puede estar determinada por la voluntad de los funcionarios o servidores públicos, y por tanto, el uso indebido de los mismos se perfila cuando éstos se utilizan para una *finalidad distinta a la institucional*; criterio que ha sido desarrollado en las resoluciones finales 15-O-19 de fecha dos de marzo de dos mil veinte y 2-O-19 de fecha veintiocho de agosto de dos mil veinte.

III. Prueba recabada en el procedimiento

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

1. Informe remitido por el apoderado del Ministro de Justicia y Seguridad Pública, que contiene la información laboral de los investigados en esa institución, así como los acuerdos ministeriales emitidos para la constitución de ASOCAMBIO (fs. 22 al 31).

2. Informe suscrito por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, con el que adjuntó el inventario de bienes de la DGCP y Convenio de Cooperación entre el MJSP y ASOCAMBIO (45 al 94).

3. Informe de Gestión de ASOCAMBIO, que comprende el fundamento legal, reglamento interno, estatutos, organigrama, convenio de cooperación, presupuesto y activo fijo asignado a la asociación (fs. 150 al 271).

4. Solicitudes y exámenes especiales a ASOCAMBIO para verificar el cumplimiento legal y técnico en la administración de fondos, bienes y personal de las tiendas institucionales; informes de auditoría realizados por la Corte de Cuentas de la República –CCR– (fs. 272 al 398, 895, 973 al 990).

5. Informe remitido por el apoderado del Director General de Centros Penales, que contiene la información laboral de los investigados en esa institución y certificación de acuerdos ministeriales y del libro de personal (fs. 470 al 500).

6. Oficio suscrito por el Director Contra la Corrupción de la Fiscalía General de la República –FGR–, en el que se refiere el proceso penal incoado en contra de los investigados y el estado del expediente fiscal ref. 19-UEDC-2019 (fs. 501 y 502, 548, 550).

7. Oficio No. 20 remitido por el Subdirector Ministerial de Desarrollo del Talento Humano del MSJP, con el cual adjuntó constancia de tiempo de servicio de los investigados, acuerdos de nombramientos, Manual Descriptor de Puestos de Trabajo y Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (fs. 503 al 514, 517 al 526).

8. Nota suscrita por el Ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial, con la que remite certificación de la inscripción y los estados financieros de ASOCAMBIO (fs. 527 al 547, 896 al 958).

9. Extractos del proceso penal con referencia 19-UEDC-2019-SS, que se tramita en esa jurisdicción en contra de los investigados señalados en este procedimiento (fs. 552 al 646).

10. Registro de personas para efectuar retiros con sus “firmas vigentes” sobre las cuentas de las tiendas institucionales de la DGCP (fs. 647 al 730, 771 al 773).

11. Actas de asamblea general de ASOCAMBIO, en la que se desarrolló el sistema de control interno de la asociación (fs. 815 al 848).

12. Detalle de bienes muebles adquiridos con fondos del Estado y que fueron asignados a ASOCAMBIO (f. 850).

13. Declaraciones tributarias de ASOCAMBIO (fs. 851 al 894).

14. Notas remitidas en las que se aclara que no se han administrados fondos de ASOCAMBIO por la Unidad Secundaria Ejecutora Financiera Institucional (USEFI) y el Ministerio de Hacienda (fs. 958 al 964).

15. Manual de Organización y Funciones de la DGCP (fs. 965 al 970).

16. “Examen Especial a la Asociación Yo Cambio (ASOCAMBIO), para verificar el cumplimiento legal y técnico en la administración de fondos, bienes y personal de las tiendas institucionales en los Centros Penales, por el período del 1 de julio de 2018 al 15 de septiembre de 2019” (fs. 973 al 990, 1029 al 1045).

Por otra parte, la prueba documental de fs. 95 al 101, 110, 111, 405, 410, 417 al 427, 515, 516, 549, 731 al 770, 774 al 814, 849 y 971, no será objeto de valoración por carecer de utilidad o ser superabundante para acreditar los hechos que se dilucidan.

IV. Valoración de la prueba y decisión del caso.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5° de la LEG, las pruebas vertidas en el procedimiento se valorarán según el sistema de la sana crítica, el cual se asienta en el principio de

razonabilidad y obliga a que las máximas de experiencia consten en la motivación de la resolución definitiva; a fin de evidenciar cómo se ha alcanzado certeza de lo afirmado por las partes.

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

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 1º, 2º y 3º de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), establecen reglas generales en cuanto a los medios probatorios, así: “[l]os hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán probarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho y será aplicable, en lo que procediere, el Código Procesal Civil y Mercantil.----Se practicarán en el procedimiento todas las pruebas pertinentes y útiles para determinar la verdad de los hechos, aunque no hayan sido propuestas por los interesados y aun en contra de la voluntad de éstos. ----Las pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica; sin embargo, para el caso de la prueba documental, se estará al valor tasado de la misma en el derecho procesal común”. Y el inciso 6º de la disposición legal citada prescribe que “[l]os documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

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

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

Si bien el CPCM no hace referencia expresa a la apreciación de las copias de documentos públicos y privados, ello no significa que estas no tengan valor probatorio dentro de un proceso, toda vez que los medios de prueba no previstos en la ley son admisibles siempre que no afecten la moral o la libertad personal de las partes o de terceros (sentencias pronunciadas por la Sala de lo Constitucional de la CSJ en fechas 11/4/2012 y 22/5/2019, en los procesos de Amparo referencias 320-2010 y 223-2018).

En ese sentido, los duplicados de documentos serán admisibles dentro de un proceso y constituirán prueba fehaciente de la autenticidad del documento que reproducen siempre y cuando no haya sido acreditada la falsedad de estos o del instrumento original, pudiendo valorarse conforme a las reglas de la sana crítica (sentencia dictada por la Sala de lo Constitucional el 16/11/2012, en el proceso de Amparo referencia 24-2009).

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

1. Calidad de servidores públicos de los investigados.

Los señores Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, Raúl Antonio López, Marco Tulio Lima, José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara, Luis Alonso Barrera Peñate, Orlando Elías Molina Ríos, y Flor de María Hernández Alfaro laboraron para el MJSP en el período comprendido entre dos mil dieciocho y dos mil diecinueve. En dicha institución ejercieron los siguientes cargos: Ministro de Justicia y Seguridad Pública, Viceministro de Justicia y Seguridad Pública, Director General de Centros Penales, Director Jurídico del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Director Ejecutivo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Subdirector General de Centros Penales, empleada de la Dirección General de Centros Penales, respectivamente, como consta en el informe remitido por el apoderado del Director General de Centros Penales, certificación de acuerdos ministeriales y del libro de personal (fs. 470 al 500); y en el oficio No. 20 remitido por el Subdirector Ministerial de Desarrollo del Talento Humano del MSJP, con el cual adjuntó constancia de tiempo de servicio de los investigados y acuerdos de nombramientos (fs. 503 al 514, 517 al 526).

De acuerdo al art. 19 de la Ley Penitenciaria: *“La Dirección General de Centros Penales depende del Ministerio de Justicia y tiene a su cargo la Dirección de la Política Penitenciaria que le fije dicho Ministerio, de conformidad a los principios que rigen la presente Ley; así como la organización, funcionamiento y control administrativo de los centros penitenciarios.”*

Al señor Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, como Ministro de Justicia y Seguridad Pública, le correspondió realizar las actividades que se encuentran descritas en el art. 35 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo –RIOE–, entre ellas: elaborar, en coordinación con los organismos que constitucionalmente tienen a su cargo asignadas las tareas relacionadas con la seguridad pública, los planteamientos y estrategias que integren la política de Estado sobre seguridad pública, debiendo incorporar obligatoriamente en los mismos, la prevención de la violencia y del delito, la rehabilitación y reinserción del delincuente y las medidas de represión necesarias para contrarrestar toda actividad delincencial, con estricto apego a la Constitución y en el debido cumplimiento de las leyes secundarias correspondientes; así como promover, estimular y fortalecer una cultura de paz y el mantenimiento del orden público, por medio de programas permanentes en los que participen los gobiernos locales, organismos no gubernamentales y la ciudadanía en general.

El señor Raúl Antonio López, mientras se desempeñó como Viceministro de Justicia y Seguridad Pública, tenía asignadas las funciones comprendidas en los artículos 7 y siguientes del RIOE, entre ellas: intervenir en la formulación y realización de la política nacional, en los ramos de su competencia y promover, desarrollar y vigilar su cumplimiento.

El señor Marco Tulio Lima, en su cargo de Director General de Centros Penales ejerció, entre otras, las siguientes funciones: garantizar el cumplimiento de la Ley Penitenciaria y su Reglamento, de las decisiones judiciales en la etapa de ejecución de la pena y medidas de seguridad; así como la aplicación de la detención provisional.

Por su parte, el señor Orlando Elías Molina Ríos, como Subdirector de Centros Penales debía cumplir, entre otras, las funciones siguientes: llevar un registro y control de las diferentes instituciones que proporcionen ayuda y cooperación nacional e internacional, contribuir a generar un fortalecimiento y desarrollo institucional por medio de la gestión de equipamiento, asistencia técnica y capacitación.

El señor José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, en su calidad de Director Jurídico del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, entre otras, le correspondía: apoyar jurídicamente a las Direcciones y Unidades del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; delegar el trabajo jurídico solicitado al personal administrativo y a las Coordinaciones Jurídicas internas y externas.

El señor Luis Alonso Barrera Peñate, en su cargo de Director Ejecutivo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, debía realizar las funciones siguientes: asesorar a la máxima autoridad en materia administrativa, financiera y operativa; convocar y organizar reuniones sobre asuntos que se le asignen; entre otras.

Finalmente, la señora Flor de María Hernández Alfaro, en su cargo de Jefa de Área III y funcional de Directora Ejecutiva de la Asociación Yo Cambio, debía cumplir, entre otras, las funciones siguientes: contribuir a generar un fortalecimiento y desarrollo del Modelo de Gestión Penitenciaria Yo Cambio, por medio de la gestión de equipamiento, asistencia técnica y capacitación en los Centros Penitenciarios; brindar apoyo a la Dirección General de Centros Penales para dar seguimiento, desarrollo a los procesos de evaluación e implementación del Modelo de Gestión Penitencia Yo Cambio.

Todo ello, según el informe remitido por el apoderado del Director General de Centros Penales (fs. 470 al 500); oficio No. 20 remitido por el Subdirector Ministerial de Desarrollo del Talento Humano del MSJP (fs. 503 al 514, 517 al 526); y el Manual de Organización y Funciones de la DGCP (fs. 965 al 970).

2. Sobre la infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra g) de la LEG por parte de los investigados.

Según fotocopia certificada del acuerdo número 160-A de fecha veintisiete de julio de dos mil dieciocho, suscrito por el señor Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, en su entonces calidad de Ministro de Justicia y Seguridad Pública, consta que se acordó convocar a funcionarios y empleados del referido Ministerio y de la Dirección General de Centros Penales para constituir la “Asociación Yo Cambio” con el objetivo de administrar las actividades, funciones y gestión comercial de las tiendas institucionales de los diferentes centros penales. Además, se acordó que *la Junta Directiva de la citada Asociación debía ser integrada únicamente por funcionarios activos de la DGCP y del MJSP que estuvieran relacionados directa o indirectamente con la misión de la mencionada Dirección General* (f. 28).

En ese sentido, mediante escritura pública otorgada por los señores Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, Raúl Antonio López, Marco Tulio Lima, José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara, Luis Alonso Barrera Peñate, Orlando Elías Molina Ríos, y Flor de María Hernández Alfaro, el día treinta y uno de julio de dos mil dieciocho, ante los oficios notariales de la licenciada _____ (fs. 529 al 534), se constituyó la Asociación Yo Cambio, que se abrevia ASOCAMBIO, la cual fue inscrita el día treinta de agosto de dos mil dieciocho en el Libro de Asociaciones Nacionales del Registro de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro (f. 545).

De acuerdo con el art. 5 de los estatutos de asociación, la finalidad de la misma es apoyar a la Dirección General de Centros Penales en el desarrollo de programas de rehabilitación y reinserción social de los privados de libertad, así como en proyectos de beneficio en favor de éstos y las necesidades de los centros penitenciarios (f. 535). Cabe destacar que el ordenamiento jurídico, conforme con el derecho a la libre asociación establecido en el artículo 7 de la Constitución, confiere capacidad normativa al grupo

de personas que decidan constituir o crear una asociación. Tal capacidad se materializa —luego del cumplimiento de requisitos legales— en los estatutos que la rigen.

La única Junta Directiva que fue electa en ASOCAMBIO, durante el período del treinta de agosto de dos mil dieciocho al veintinueve de agosto de dos mil veinte, es la que se encuentra consignada en la escritura de constitución, siendo sus miembros los siguientes: Presidente: Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde; Vicepresidente: Raúl Antonio López; Secretario: Marco Tulio Lima; Síndico: José Roberto Nóchez Melara Cativo Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara; Tesorera: Flor de María Hernández Alfaro; Primer Vocal: Luis Alonso Barrera Peñate, y; Segundo Vocal: Orlando Elías Molina Ríos; es decir, los mismos investigados.

En ese mismo período, la representación legal fue ejercida por el presidente de la Junta Directiva, señor Ramírez Landaverde, de conformidad a lo señalado en el art. 19 literal c) de sus estatutos. Todo lo cual consta en la nota suscrita por el Ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial, con la que remite certificación de la inscripción de ASOCAMBIO (fs. 527 al 547).

Según el informe de Gestión de la referida asociación, correspondiente al mes de mayo de dos mil diecinueve, “[d]ebido a la naturaleza de ASOCAMBIO, para ser asociado o miembro de la Junta Directiva, se debe estar en funciones (activo) por consiguiente, los funcionarios al entregar sus cargos automáticamente dejan de formar parte de la junta directiva de ASOCAMBIO” [sic] (fs. 150 al 287).

Los representantes del señor Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, licenciados y , señalaron en ejercicio de su derecho de defensa, que su mandante “no tenía ninguna relación económica (contractual o responsabilidad) con ASOCAMBIO, únicamente se limitaba a ser miembro presidente, pero no obtenía ninguna ventaja económica o alguna prestación por ostentar tal calidad con la asociación” [sic]; por lo cual consideraban que la infracción atribuida resultaba atípica.

Sin embargo, como ha sido desarrollado por la Sala de lo Contencioso Administrativo: *“Tanto la acción de aceptación, que se consuma en el momento en el que concurren las voluntades; y el mantener un empleo, que denota una acción que perdura en el tiempo, son conductas que con su mera incursión implicarán la infracción al precepto ético. Nótese que por las implicaciones de tales conductas, éstas no necesariamente requieren la constatación efectiva de una lesión al interés público para su configuración; pues el menoscabo a la imparcialidad o el conflicto de interés, sucede con la sola aceptación o sostenimiento en el tiempo de una relación laboral con entidades privadas.”* [resaltado suplido] (*Vid.* Resolución pronunciada el 11/IX/21 en el proceso con referencia 125-2017).

En ese sentido, en el presente procedimiento ha sido comprobado que los señores Ramírez Landaverde, López, Lima, Nóchez Cativo Melara Rojas, Barrera Peñate, Molina Ríos y Hernández Alfaro, mientras se desempeñaban como empleados de la Dirección General de Centros Penales, decidieron constituir la asociación “Yo Cambio” y conformar ellos mismos el organismo de dirección y administración: la Junta Directiva.

El art. 8 de los estatutos de dicha asociación, dispone que el patrimonio de la misma sería administrado por la Junta Directiva, conforme a las directrices que le manifieste la Asamblea General (f. 536); situación que también fue confirmada por los representantes del señor Ramírez Landaverde (f. 137). De acuerdo al artículo 28 de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro: “los estatutos de las asociaciones y fundaciones, constituyen el ordenamiento básico que rige sus actividades y serán de obligatorio cumplimiento para todos los administradores y miembros de las mismas, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la presente ley”.

Es decir que, al ser miembros de la Junta Directiva de ASOCAMBIO, los investigados tuvieron acceso a la administración de su patrimonio.

Por otra parte, los licenciados [redacted] y [redacted] también señalaron --en síntesis--, que previo a la constitución de ASOCAMBIO, la CCR encontró hallazgos sobre las tiendas institucionales, por lo que dicha autoridad realizó recomendaciones para legalizar los fondos obtenidos por medio de dichas tiendas, ya sea mediante la creación de un fondo de actividades especiales exclusivo para las tiendas; una asociación o fundación sin fines de lucro; o un fondo especial.

Añadieron que, de conformidad al art. 48 de la Ley de la CCR, las recomendaciones de auditoría son de cumplimiento obligatorio; por lo que, a su consideración, cuando su mandante constituyó la asociación Yo Cambio, fue en cumplimiento a dichas recomendaciones y, por tanto, no pudo prever que su actuar fuera ilícito o contrario a la normativa ética, de manera que alegan que se está en presencia de un error de prohibición directo invencible. Por esa misma razón, estiman que su representado estaba actuando en cumplimiento de un deber legal, sin que ello implicara menoscabo de su imparcialidad o algún conflicto de interés, por lo que solicitan que se le excluya de responsabilidad administrativa (fs. 129 al 141).

Al respecto, es importante destacar que el artículo 27 de la Constitución de la República consigna la obligación que tiene el Estado de organizar los centros penitenciarios, con el objeto de corregir a los delincuentes, educarlos y formarles hábitos de trabajo, procurando su readaptación y la prevención de los delitos.

Para cumplir con esa finalidad, el Estado salvadoreño puede auxiliarse de la participación de la comunidad, a través de asociaciones civiles que desarrollan actividades de asistencia de carácter educativo, económico, moral, religioso, de trabajo y asistencia social dirigidas a internos de los centros penitenciarios, ayudando así a lograr su readaptación. Esta participación comunitaria tiene sustento en los artículos 7 y 15 de la Ley Penitenciaria, facultando a la Dirección General de Centro Penales para organizar tales patronatos cuando lo considere necesario; debiendo incluir en la planificación de las actividades de educación, trabajo y en cualquier otra actividad realizada en la ejecución de la pena y medidas de seguridad, la colaboración activa de las asociaciones civiles de asistencia, con el fin de ayudar a los internos a su readaptación e inserción a la sociedad.

El Reglamento General de la Ley Penitenciaria contemplan el procedimiento a seguir por las asociaciones civiles para operar, en el sentido que deben presentar a la DGCP la respectiva solicitud de colaboración para que sea aprobada, en la cual debe de detallarse de manera concreta el programa de intervención penitenciaria, indicando los objetivos a alcanzar con su realización, así como el tiempo de duración, la nómina de las personas que participarán en su desarrollo y un listado de los materiales que se necesitarán en la ejecución del mismo.

Si bien es cierto, en el caso particular, la Directora de Auditoría Interna de la DGCP y del MJSP, la Coordinadora de Tiendas Institucionales y la Dirección de Auditoría de la CCR, fueron coincidentes en recomendar a las autoridades de la DGCP y del MSJP que, para legalizar los fondos obtenidos a través de las tiendas institucionales, debería utilizarse uno de los siguientes criterios a) creación de un fondo de actividades especiales (FAE) exclusivo para las tiendas; b) una asociación o fundación sin fines de lucro; o c) un fondo especial (fs. 274 al 303, 312 al 319), las recomendaciones de auditoría que les fueron formuladas no les conminaba a que formaran parte de los socios fundadores y la junta directiva de la asociación.

En ese sentido, el hecho de que el señor Ramírez Landaverde –así como los demás investigados– se decantaran por la opción de crear una asociación para la administración de las tiendas institucionales, en cumplimiento a las recomendaciones de la CCR, no fue un error de prohibición o en cumplimiento estricto de un deber legal, pues, como ya se ha señalado, ninguna de las recomendaciones establecía que los miembros de la asociación debían ser servidores públicos del MJSP: de hecho, la naturaleza de las recomendaciones de la CCR respondía a que los controles internos en las tiendas institucionales eran débiles, no se les daba cumplimiento a las funciones de fiscalización de los fondos, evidenciando falta de independencia de las funciones que les competen, por lo cual, era más garantista legalizar los fondos mediante los criterios indicados por la institución contralora; y, en ese sentido, lo esperado era que dicha contraloría fuera ejercida por externos.

Respecto al derecho de asociación, el mismo se encuentra contemplado como un derecho fundamental en nuestra Constitución. El artículo 7 reconoce la dimensión positiva del mismo (“derecho a asociarse”) y también reconoce la dimensión negativa del derecho (“Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”). La Sala Constitucional ha considerado que este derecho *“constituye un ámbito de autonomía complejo que alcanza tanto al derecho para crear asociaciones –el derecho subjetivo individual a asociarse– como al establecimiento de unas condiciones de libre desenvolvimiento de aquéllas –el régimen de libertad para las asociaciones–”* (Inc. 8-97 de 23/3/2001).

Así, el derecho de asociación deriva de la necesidad social de solidaridad y asistencia mutua; y se manifiesta *“en la constitución de asociaciones de todo tipo que, con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, habrán de servir al logro de los fines, a la realización de las actividades y a la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas.”* (Amparo con referencia 23-R-96, pronunciado el 8/X/1998).

En ese sentido, al desempeñarse los señores Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, Raúl Antonio López, Marco Tulio Lima, José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara, Luis Alonso Barrera Peñate, Orlando Elías Molina Ríos y Flor de María Hernández Alfaro como empleados de la DGCP y del MJSP; y, a la vez, decidir constituir la Asociación Yo Cambio, en la que se auto eligieron como miembros de la Junta Directiva que se encargó de administrar los bienes y fondos que les fueron trasladados por parte de esa administración pública, los investigados incurrieron en un claro conflicto de interés, ya que en razón de sus cargos tenían control de la administración del patrimonio de la aludida asociación; sin que puedan estimarse en esta sede los argumentos de los representantes del señor Ramírez Landaverde, pues, como se ha señalado, las recomendaciones no indicaban que formaran parte de los socios fundadores y la junta directiva de la asociación.

Contrario a lo manifestado por los abogados _____ y _____; la conducta consistente en constituir una asociación para la administración de los fondos de las tiendas institucionales, simuló el cumplimiento de las recomendaciones de la CCR, pero en realidad la recomendación fue utilizada de forma fraudulenta, manipulando su interpretación al servicio de los intereses particulares de los investigados, al buscar administrar ellos mismos los fondos.

Al respecto, la Sala de lo Constitucional ha señalado que el fraude de ley implica la realización de conductas aparentes o simuladas, de las que formalmente se puede inferir su cumplimiento, pero que en definitiva se apartan del mandato. En ese sentido, “[e]l fundamento para desatender una conducta en fraude de ley es la defensa del ordenamiento jurídico, mediante la garantía del respeto, el cumplimiento o la eficacia de todas sus disposiciones, junto a una idea de coherencia del sistema normativo, pues el

fraude de ley se basa en una interpretación aislada de una disposición, mientras que por el contrario, la consideración articulada de todas las disposiciones involucradas es la que permite invalidar el resultado fraudulento o contrario al derecho en su conjunto. Como consecuencia inmediata de esta doble fundamentación del fraude de ley se deriva que la intencionalidad de quien realiza la conducta prevista en la disposición de cobertura, es irrelevante, pues lo que se pretende reprimir no es la finalidad maliciosa o conscientemente antijurídica del agente (el engaño voluntariamente realizado), sino la situación objetiva de oposición o incompatibilidad de los efectos de su conducta con la disposición defraudada (el daño objetivamente producido)". [Inconstitucionalidad con referencia 49-2011, pronunciada el veintiuno de marzo de dos mil trece].

En conclusión, las aseveraciones formuladas por dichos profesionales no son válidas como exclusión de responsabilidad en el presente caso, pues lo acontecido en el presente caso fue una situación fraudulenta que habilitó a los ex servidores públicos a administrar bienes y fondos estatales por medio de una entidad privada, circunstancia contraria e incompatible con lo que había recomendado la CCR.

Ahora bien, corresponde desarrollar el contenido del conflicto de interés con relación a la prohibición ética contenida en el art. 6 letra g) de la LEG.

Como ya se indicó anteriormente la norma ética objeto de análisis proscribire a los servidores públicos "aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado". En este caso, se ha comprobado plenamente que los investigados formaron parte de la Junta Directiva de ASOCAMBIO. Esto significa que, al crear la asociación y formar parte de su órgano de dirección, los investigados adquirieron una responsabilidad con dicha persona jurídica y, por ser la naturaleza de ésta de derecho privado, tal responsabilidad fue asumida en el sector privado.

Además, cuando inició esta relación en el ámbito particular los investigados fungían como servidores públicos del MJSP y la DGCP.

Cabe mencionar, que el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y ASOCAMBIO suscribieron un Convenio de Cooperación entre ambas entidades, relativas a la administración de las tiendas institucionales de los centros penitenciarios, lo cual evidencia una vez más el conflicto de interés, pues la Junta Directiva de la asociación privada son los mismos ex servidores públicos del MJSP (fs. 89 al 94).

Respecto del conflicto de interés se ha constatado que al administrar los fondos que recibían de la misma administración pública donde laboraban, los investigados antepusieron su interés personal -al favorecerse indirectamente a partir de los beneficios derivados de la asociación- sobre el interés público.

Ciertamente, los conflictos de intereses, pueden conceptualizarse como "la existencia de situaciones de riesgo objetivo para los intereses públicos o los intereses de determinado colectivo porque una persona (funcionario público o agente privado) que se encuentra sometida al deber fiduciario de velar por tales intereses, mantiene, a la vez, cargos, intereses o relaciones de carácter privado (excepcionalmente, también de carácter público) que le generan el incentivo de favorecer éstos en desmedro o por encima de aquellos" (ver Zalaquett, José. Conflictos de intereses: normas y conceptos, en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29400.pdf>).

De esa forma, representa un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado, cuando éste tiene a título particular intereses que podrían influir indebidamente en la forma correcta de ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales. La doctrina distingue entre conflictos "reales", los que efectivamente se producen en el presente o se han producido en el pasado, y

"potenciales", o "aparentes" susceptibles de convertirse en reales si llegan a darse las circunstancias de hecho. Igualmente, los conflictos de intereses pueden ser "ciertos" o "percibidos" como tales por la opinión pública, aunque no tengan existencia real. A todos ellos hay que prestar atención. Es de advertir que los intereses privados en juego, no tienen por qué tener un contenido exclusivamente económico. Un conflicto de intereses puede involucrar actividades privadas, relaciones personales, intereses familiares etc., si se considera que esos intereses pueden razonablemente influir de forma indebida en el cumplimiento imparcial de las obligaciones oficiales. (Vid. OCDE, "La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público", *Líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*, OCDE, Madrid, 2004, pp. 4-5).

A fin de preservar la independencia de criterio y el principio de equidad, el funcionario o empleado público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo. Así, cuando un servidor público tiene la posibilidad de valerse de su cargo para obtener un beneficio en el ámbito privado incurre en un conflicto de interés, tal como sucedió en el caso de mérito.

Por tanto, al fungir los investigados como empleados del MJSP y la DGCP, y formar parte de la Junta Directiva de ASOCAMBIO, se genera por sí un conflicto de intereses, en tanto administraban el patrimonio de la asociación que provenía de gestiones que se desarrollaban en las instituciones que representaban.

Es decir que, por ser servidores públicos de la DGCP y del MJSP tenían un interés en formar parte de ASOCAMBIO, por cuanto ello les permitiría la administración de su patrimonio.

Al respecto, es imperativo señalar que el desempeño de una función pública no debe visualizarse como una oportunidad para satisfacer intereses privados o sectoriales, ni para obtener beneficios o privilegios de ningún tipo; pues ello supondría una verdadera desnaturalización de la actividad estatal, como ha quedado comprobado en el presente caso; pues los investigados, siendo empleados de la DGCP y el MJSP, constituyeron ASOCAMBIO y se nombraron miembros de la junta directiva.

En ese sentido, por todos los argumentos expuestos y respecto a los hechos comprobados, se determina que los investigados transgredieron la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra g) de la LEG, por lo que, deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

3. Respecto a la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

- En relación al señor Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde.

El día veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, los señores Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, en su entonces calidad de Ministro de Justicia y Seguridad Pública y José Roberto Nóchez Melara, en carácter de Síndico de la Junta Directiva y apoderado legal de "ASOCAMBIO", suscribieron un Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la Asociación Yo Cambio, según el cual se creó una alianza y la fijación de los mecanismos de cooperación entre ambas entidades, relativas a la administración de las tiendas institucionales de los centros penitenciarios (fs. 89 al 94).

En ese marco, se estableció que la Dirección General de Centro Penales: a) transferiría a ASOCAMBIO el monto equivalente a los inventarios finales de las existencias de consumo al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho; b) liquidaría el pasivo laboral de las tiendas institucionales luego de haber efectuado el pago a proveedores; c) trasladaría a todo el personal de las tiendas institucionales,

así como “el pagado por las tiendas en apoyo” a la DGCP, a ASOCAMBIO; d) transferiría la administración de depósitos de terceros a las cuentas bancarias de los Centros Penales a ASOCAMBIO, a partir del uno de enero de dos mil diecinueve; y e) “apoyaría en especie” a ASOCAMBIO para la ejecución y puesta en marcha de los programas y proyectos a ejecutar.

De tal manera, consta en el acuerdo ministerial No. 182, del treinta de agosto de dos mil dieciocho, que se autorizó a la Coordinación de Tiendas Institucionales de la DGCP que transfiriera de las utilidades de las tiendas la cantidad de veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América (US \$25,000.00) a ASOCAMBIO para cubrir los costos de legalización e inicio de las operaciones de la asociación (f. 29).

Por acuerdos ministeriales Nos. 193 y 215, de fechas doce de septiembre y doce de octubre de dos mil dieciocho, se autorizó el traslado del personal que laboraba en la Coordinación de Tiendas Institucionales de la DGCP para que apoyara en las actividades administrativas y operativas de ASOCAMBIO. Adicionalmente, se autorizó que el auditor interno de Tiendas Institucionales realizara funciones de Auditor Interno de ASOCAMBIO; así como la transferencia de los bienes de activo fijo de las tiendas institucionales de la DGCP en beneficio de ASOCAMBIO (fs. 30 y 31).

Los acuerdos antes relacionados fueron suscritos por el señor Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, en su calidad de Ministro de Justicia y Seguridad Pública.

Es decir, que el señor Ramírez Landaverde autorizó el traslado de bienes propiedad de la DGCP a ASOCAMBIO, asociación de naturaleza privada que –tal como ha sido comprobado en el presente procedimiento– fue constituida de manera fraudulenta para que el propio investigado –entre otros– pudiera administrar los bienes institucionales que fueron transferidos.

En defensa de su mandante, los licenciados [redacted] y [redacted] indicaron en sus escritos, – en síntesis– que no se le puede atribuir al señor Ramírez Landaverde el uso personal de bienes propiedad de la administración pública ni de la asociación, pues “lo que consta en el expediente es un préstamo que se le hace a la asociación”; y, además, porque según el informe de gestión de la CCR, se establece la necesidad de “institucionalizar” las tiendas (fs. 129 al 141).

En relación a la naturaleza de los bienes, los aludidos profesionales destacaron que los mismos eran “activos adquiridos con fondos privados, por lo que ningún bien estatal fue utilizado en esa operación” [sic]. Sin embargo, cabe destacar que el objeto del presente procedimiento no abarca el uso que se le habría dado a los activos y bienes pertenecientes a las tiendas institucionales, sino que el mismo se circunscribió a determinar la utilización de “fondos y bienes institucionales **propiedad de la Dirección General de Centros Penales**” (fs. 102 al 105).

Al respecto, el Jefe de la Unidad de Activo Fijo del MSJP fue determinante en señalar en su informe (f. 850), que entre los años dos mil dieciocho y dos mil diecinueve, la Dirección General de Centros Penales utilizó fondos y bienes adquiridos con fondos del Estado en beneficio de la Asociación Yo Cambio; entre ellos: monitores, impresores, sillas, aire acondicionado, armario, cafeteras; aunado con lo informado por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, quien remitió el inventario de bienes propiedad de la DGCP que fueron asignados a ASOCAMBIO (fs. 45 al 88).

En conclusión, se ha determinado que el Ministro Ramírez Landaverde autorizó el traslado de bienes públicos propiedad de la DGCP a la asociación que él mismo presidía, lo cual constituye una situación fraudulenta alejada de los fines institucionales para los cuales fueron adquiridos dichos bienes;

en cuanto eran administrados a título particular por una entidad privada, de la cual formaba parte el ex funcionario público.

Adicionalmente, el licenciado [redacted] volvió a requerir en su escrito de fs. 1018 al 1028, que este Tribunal realizara diferentes actividades probatorias, entre ellas solicitar a la FGR el “Examen Especial a la Asociación Yo Cambio (ASOCAMBIO), para verificar el cumplimiento legal y técnico en la administración de fondos, bienes y personal de las tiendas institucionales en los Centros Penales, por el período del 1 de julio de 2018 al 15 de septiembre de 2019”; así como solicitar al Banco Hipotecario información sobre la titularidad de diversos números de cuentas, pues son “de suma importancia para sostener la tesis de es[a] representación” [sic].

Al respecto, como ha sido señalado *supra*, en virtud del principio de libertad probatoria, las posturas de los intervinientes pueden acreditarse con cualquier medio de prueba reconocido por el ordenamiento jurídico, entre ellos los documentos privados como las fotocopias simples, a menos que se impugne su autenticidad. (Resolución del 7/9/2012, ref. 69-TEG-2010).

Además, el artículo 35 de la LEG, prevé que el Tribunal podrá investigar los hechos y recibir la prueba a través de instructores, quienes actuarán por delegación expresa y escrita del mismo. La posibilidad de comisionar al instructor para realizar esas actividades se confirma a partir de las atribuciones establecidas para él en el artículo 86 del RLEG, que reitera la dependencia orgánica y funcional del Tribunal.

En concordancia con ello, es preciso señalar que en el procedimiento administrativo sancionador tramitado en esta sede con referencia 142-A-15, por resolución pronunciada a las catorce horas cincuenta y cinco minutos del día veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete, se determinó que “en los procedimientos sancionadores la carga de la prueba recae, en todo caso, sobre la Administración; principio que encuentra fundamento en el derecho constitucional a la presunción de inocencia, pero también (...) impone al órgano instructor del expediente en relación con el desarrollo de todos los actos de instrucción necesarios para el esclarecimiento de los hechos” (Barrero, C., La Prueba en el Procedimiento Administrativo, 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Navarra, 2006, p. 211).

En ese sentido, como consta en la resolución pronunciada por esta autoridad a fs. 444 al 446, se delegó a los instructores de este Tribunal para que “5) indaguen el uso de cuentas bancarias para la administración financiera de los bienes o recursos, modalidad de contratación, tipo de cuenta, titulares, refrendarios, autorizantes; movimientos bancarios, formas de ingresos y egresos en la ejecución de actividades del objeto de la investigación, y conciliaciones bancarias de los mismos, a efecto de establecer el origen de los fondos y su uso, las personas vinculadas al manejo y beneficiarios de esos fondos y su finalidad institucional; 6) soliciten a la Corte de Cuentas de la República; certificación del informe de “Examen Especial a la Asociación Yo Cambio (ASOCAMBIO), para verificar el cumplimiento legal y técnico en el administración de fondos, bienes y personal de las tiendas institucionales en los Centros Penales, por el período del 1 de julio de 2018 al 15 de septiembre de 2019”; y a las autoridades administrativas del Ministerio de Justicia y Seguridad y la Dirección General de Centros Penales, copia certificada de las auditorías o exámenes especiales relacionados con el objeto del presente procedimiento” [sic].

Producto de ello, dicha documentación fue incorporada oportunamente al expediente del presente procedimiento administrativo sancionador de fs. 973 al 990 y de fs. 647 al 717, respectivamente.

Adicionalmente, se verifica que el aludido examen especial también fue adjuntado por el referido profesional de fs. 1029 al 1045.

Es decir, que en el desarrollo del presente procedimiento, esta autoridad ha potenciado el derecho de los investigados –entre ellos del señor Ramírez Landaverde– a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, así como debatir la prueba de cargo; de manera que este Tribunal ha dispuesto de todos los elementos de juicio necesarios para emitir la resolución que nos ocupa.

En definitiva, con los elementos probatorios documentales relacionados en párrafos precedentes, se ha establecido en este procedimiento que el señor Ramírez Landaverde, en su entonces calidad de Ministro de Justicia y Seguridad Pública, transgredió el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, al haber suscrito los acuerdos mediante los cuales autorizó que se transfirieran fondos y bienes pertenecientes a la DGCP a la asociación particular que él mismo había constituido y en la cual se desempeñaba, además, como presidente de la Junta Directiva.

- En relación a los señores Raúl Antonio López, Marco Tulio Lima, José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara, Luis Alonso Barrera Peñate, Orlando Elías Molina Ríos y Flor de María Hernández Alfaro.

Con la documentación recabada durante el procedimiento, es posible verificar que los demás investigados, señores Raúl Antonio López, Marco Tulio Lima, José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara, Luis Alonso Barrera Peñate, Orlando Elías Molina Ríos y Flor de María Hernández Alfaro, no intervinieron en el ejercicio de su función pública en los acuerdos ministeriales por medio de los cuales se transfirieron bienes institucionales a la aludida asociación; pues, como ya se ha señalado, los mismos fueron suscritos únicamente por el señor Ramírez Landaverde, en su entonces calidad de Ministro de Justicia y Seguridad Pública.

De manera que, sobre esos hechos, se desvirtúa la atribución referente a que dichos investigados hayan utilizado fondos y bienes institucionales de la Dirección General de Centros Penales para fines ajenos a los institucionales; y, consecuentemente, que hayan infringido el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

V. Sanción aplicable.

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

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

Según el Decreto Ejecutivo número 6 de fecha veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, y publicado en el Diario Oficial número 240, Tomo 417, de fecha veintidós del referido mes y año, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente, en los años dos mil dieciocho y dos mil diecinueve, equivalía a trescientos cuatro dólares con diecisiete centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US \$304.17).

De conformidad con el artículo 44 de la LEG, para fijar el monto de la multa el Tribunal considerará uno o más de los siguientes aspectos: *i) la gravedad y circunstancias del hecho cometido; ii) el beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente, parientes dentro de los grados establecidos o socio, como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción; iii) el daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados; y iv) la capacidad de pago, y la renta potencial del sancionado al momento de la infracción.* Estos son, pues, los criterios de dosimetría que deben valorarse para que la sanción impuesta sea proporcional.

En este caso, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se impondrá al infractor, son los siguientes:

i) En cuanto al beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción.

El beneficio es lo que el investigado o sus parientes dentro de los grados establecidos, ha percibido como producto de la infracción administrativa.

Las definiciones más tradicionales del concepto de corrupción, coinciden en entenderla como *“la utilización de un cargo público en beneficio propio o de terceros y en contra de los intereses de la institución o comunidad”* (SOTO, Raimundo, *La Corrupción desde una Perspectiva Económica*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, No. 234, Chile, 2003).

En ese sentido, como se ha comprobado en el presente caso, el señor Ramírez Landaverde, valiéndose de su posición de Ministro de Justicia y Seguridad Pública, se benefició indebidamente con bienes y servicios de la institución que tutelaba, pues acordó que se destinaran fondos y bienes institucionales de esa entidad a una asociación particular que presidía, lo cual le permitiría administrarlos a título personal.

ii) La gravedad y circunstancias del hecho cometido.

Conforme al principio ético de supremacía del interés público, las personas sujetas a la LEG deben anteponer siempre el interés público sobre el interés privado.

En el caso de mérito, la gravedad de la conducta antiética cometida por los señores Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, Raúl Antonio López, Marco Tulio Lima, José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara, Luis Alonso Barrera Peñate, Orlando Elías Molina Ríos y Flor de María Hernández Alfaro, deviene de que al conformar la Asociación Yo Cambio y ser miembros de la Junta Directiva, surgió un interés particular por la administración de los fondos de dicha asociación; el cual genera por sí un conflicto de intereses, respecto de sus cargos en la DGCP y el MJSP.

En el caso de mérito, los infractores no sólo son profesionales especializados, sino que además desempeñaron cargos de alta jerarquía dentro de las instituciones, de modo que la gravedad de su comportamiento se evidencia en la inobservancia de sus deberes como responsables de la buena marcha y la eficiente administración de los recursos del MJSP y la DGCP.

La magnitud de la infracción deriva entonces de la naturaleza del cargo desempeñado por los referidos ex servidores públicos y, por ende, de su nivel de responsabilidad con la eficiencia y eficacia en la gestión administrativa de las instituciones que representaban, a cuyos intereses debían servir.

iii) La renta potencial de los sancionados al momento de la transgresión.

Durante el período objeto de investigación, las remuneraciones mensuales de los investigados fue el siguiente: el señor Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde devengaba un salario mensual de dos mil

setecientos setenta y tres dólares de los Estados Unidos de América con setenta y dos centavos (US \$2,773.72) más gastos de representación de quinientos setenta y un dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta y tres centavos (US \$571.43); el señor Raúl Antonio López devengaba un salario mensual de dos mil ochenta dólares de los Estados Unidos de América con cincuenta y ocho centavos (US \$2,080.58) más gastos de representación de quinientos setenta y un dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta y tres centavos (US \$571.43); el señor Marco Tulio Lima Molina percibía un salario de tres mil trescientos ochenta y cuatro dólares de los Estados Unidos de América con cincuenta y ocho centavos (US \$3,384.58); el señor José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara, devengaba tres mil ciento dieciocho dólares de los Estados Unidos de América con cincuenta centavos (US \$3,118.50); el señor Luis Alonso Barrera Peñate, devengaba un salario mensual de tres mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América (US \$3,500.00); el señor Orlando Elías Molina Ríos, percibía un salario mensual de tres mil dólares de los Estados Unidos de América (US \$3,000.00); y la señora Flor de María Hernández Alfaro, percibía un salario mensual de dos mil trescientos cincuenta y cuatro punto veintiocho dólares de los Estados Unidos de América (US \$2,354.28).

En consecuencia, en atención al beneficio obtenido por el infractor, la gravedad de las conductas acreditadas y a la renta potencial del señor Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, es pertinente imponerle una multa de ocho salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de dos mil cuatrocientos treinta y tres dólares de los Estados Unidos de América con treinta y seis (US \$2,433.36), por la infracción al deber ético regulado en el art. 5 letra a) de la LEG.

Por otra parte, en atención a la gravedad y circunstancias del hecho cometido y la renta potencial de los sancionados al momento de la transgresión, es pertinente imponerle a cada uno de los señores Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, Raúl Antonio López, Marco Tulio Lima, José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara, Luis Alonso Barrera Peñate, Orlando Elías Molina Ríos y Flor de María Hernández Alfaro, una multa de ocho salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, equivalentes a dos mil cuatrocientos treinta y tres dólares de los Estados Unidos de América con treinta y seis (US \$2,433.36), por la infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra g) de la LEG; cuantía que resulta proporcional a la transgresión cometida según los parámetros antes desarrollado.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución; VI. 1 letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 1 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4, 5 letra a), 6 letra g), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental; 95 y 97 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Absuélvese* a los señores Raúl Antonio López, ex Viceministro de Justicia y Seguridad Pública; Marco Tulio Lima, ex Director General de Centros Penales; José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara, ex Director Jurídico del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; Luis Alonso Barrera Peñate, ex Director Ejecutivo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; Orlando Elías Molina Ríos, ex Subdirector General de Centros Penales y Flor de María Hernández Alfaro, ex empleada de la Dirección General de Centros Penales, por la transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, por las razones expresadas en el apartado 3 del considerando IV de esta resolución.

b) Sanciónase al señor Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, ex Ministro de Justicia y Seguridad Pública, con: i) una multa de dos mil cuatrocientos treinta y tres dólares de los Estados Unidos de América con treinta y seis (US \$2,433.36), por la infracción al deber ético regulado en el art. 5 letra a) de la LEG, en razón que destinó fondos y bienes institucionales para la asociación privada que constituyó y la cual presidía; y ii) una multa de dos mil cuatrocientos treinta y tres dólares de los Estados Unidos de América con treinta y seis (US \$2,433.36), por la infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra g) de la LEG, en razón que, en su entonces calidad de Ministro de Justicia y Seguridad Pública, constituyó y formó parte de la junta directiva de una asociación privada, denominada ASOCAMBIO; siendo el importe total de ambas multas, la cantidad de cuatro mil ochocientos sesenta y seis punto setenta y dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US \$4,866.72); por las razones expresadas en el considerando IV de esta resolución.

c) Sanciónase a los señores Raúl Antonio López, ex Viceministro de Justicia y Seguridad Pública; Marco Tulio Lima, ex Director General de Centros Penales; José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara, ex Director Jurídico del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; Luis Alonso Barrera Peñate, ex Director Ejecutivo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; Orlando Elías Molina Ríos, ex Subdirector General de Centros Penales y Flor de María Hernández Alfaro, ex empleada de la Dirección General de Centros Penales, con una multa a cada uno de dos mil cuatrocientos treinta y tres dólares de los Estados Unidos de América con treinta y seis (US \$2,433.36), por la infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra g) de la LEG, en razón que, mientras se desempeñaban como empleados de las referidas instituciones, constituyeron la Asociación Yo Cambio, de la cual formaron parte de la Junta Directiva para administrar su patrimonio, por las razones expresadas en el considerando IV de esta resolución.

d) Se hace saber a los señores Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, Raúl Antonio López, Marco Tulio Lima, José Roberto Nóchez Cativo Melara Rojas, conocido por José Roberto Nóchez Melara, Luis Alonso Barrera Peñate, Orlando Elías Molina Ríos y Flor de María Hernández Alfaro, que de conformidad a los artículos 39 de la Ley de Ética Gubernamental, 96 del Reglamento de dicha Ley, 104, 132 y 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos, para la presente resolución se encuentra habilitada la interposición del Recurso de Reconsideración, el cual es optativo para el agotamiento de la vía administrativa; y de disponer su utilización, deberá presentarse dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación respectiva.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.