

204-D-12

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las catorce horas y quince minutos del día veintisiete de enero de dos mil quince.

A sus antecedentes los siguientes escritos:

a) El de la licenciada [REDACTED] Viscarra, presentado el trece de enero del corriente año (fs. 132 y 133).

b) El del señor Jorge Alberto López Caballero, presentado el trece de enero de este mismo año (fs. 134 y 135).

Con ambos escritos, los intervinientes presentan sus alegaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 inciso 2º del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental.

El presente procedimiento inició por denuncia del Fondo Social para la Vivienda (FSV) presentada por medio de su apoderada, señora [REDACTED] contra el señor Jorge Alberto López Caballero, colaborador del Área de Producción y Soporte Técnico de la Gerencia de Tecnología de esa institución.

CONSIDERANDOS:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. La institución denunciante indicó que mediante un estudio jurídico interno se determinó que el señor Jorge Alberto López Caballero, Colaborador del Área de Producción y Soporte Técnico de la Gerencia de Tecnología, utilizó el servicio de célula registral para inscribir a su favor el título de propiedad de un inmueble, lo cual fue realizado por la señora Roxana María Nuila de Solórzano en la dependencia del Centro Nacional de Registros (CNR) instalada en el FSV.

Adicionalmente, señalaron que pese a que los derechos de registro correspondientes fueron cancelados por el señor López Caballero, según el Convenio de Cooperación Registral y Catastral suscrito entre el FSV y el CNR, en esa célula se califican e inscriben únicamente instrumentos en los que el FSV tenga interés (fs. 1 al 34).

2. Mediante resolución de las diez horas y cuarenta y cinco minutos del treinta de enero de dos mil trece se admitió la denuncia y se inició el procedimiento administrativo sancionador, para lo cual se concedió al señor López Caballero el término de cinco días hábiles para que hiciera uso de su derecho de defensa (fs. 35 y 36).

En ese período el denunciado manifestó que la compraventa del inmueble a su favor la presentó en la célula registral del FSV como "mera cooperación", y que en ningún momento tuvo la intención de tomar provecho o utilizar bienes, fondos o recursos públicos de la institución para la que labora.

Asimismo, expresó que esa acción la realizó en atención a los principios éticos de eficiencia y eficacia, para no solicitar permiso e incumplir sus actividades diarias, y que el FSV sí tenía interés legítimo en la inscripción de ese inmueble, pues era el antecedente a la

inscripción del derecho real de hipoteca a favor de esa institución, por un crédito personal (fs. 39 al 44).

3. Mediante resolución de las ocho horas con cuarenta y cinco minutos del trece de junio de dos mil trece se abrió a pruebas el presente procedimiento (f. 45).

Durante dicho término la parte denunciante ratificó los ofrecimientos probatorios efectuados en la denuncia, consistentes en prueba documental y en la declaración de los señores

Adicionalmente, el servidor público denunciado expresó sus argumentos de descargo (fs. 83 al 85).

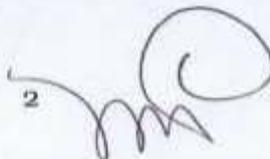
Por otro lado, en la misma resolución se requirió al Director Ejecutivo del Centro Nacional de Registros que remitiera copia certificada del Convenio de Cooperación Catastral y Registral celebrado entre esa dependencia y el FSV, así como de la boleta de presentación identificada bajo el asiento N.º 201206056557 de las once horas cuarenta y seis minutos del día doce de octubre de dos mil doce, relacionada con el documento de compraventa del inmueble matrícula 60093542-00000.

El referido Director envió copia del convenio mencionado el dieciocho de julio de dos mil trece y con relación al otro documento indicó que, según el artículo 50-C de la Ley Relativa a las Tarifas y Otras Disposiciones Administrativas del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, se prohíbe la prestación gratuita de servicios y, por tanto, el costo de la certificación es de diez dólares con sesenta y un centavos (US\$10.61) (fs. 49 al 61).

Al respecto, se aclaró que el requerimiento efectuado se basó en el principio de colaboración interinstitucional, reconocido en el artículo 86 de la Constitución y 20 y 60 de la LEG y 11 de su Reglamento. No obstante, aún con un segundo requerimiento efectuado en la resolución de las once horas y quince minutos del cinco de noviembre de este mismo año, el referido funcionario no cumplió con el mismo, argumentando que las exenciones deben estar expresamente declaradas, que la frase "colaboración" no implica exención tributaria e hizo una analogía con las tasas que este Tribunal paga por matrícula de vehículos o servicio de agua (fs. 108 al 111).

4. En la resolución de las ocho horas y quince minutos del tres de junio de dos mil catorce se declaró improcedente la prueba testimonial propuesta por el Fondo Social para la Vivienda (f. 113).

5. El treinta de octubre de dos mil catorce como prueba para mejor proveer se requirió al Presidente de la Junta Directiva del Fondo Social para la Vivienda que indicara la fecha exacta en la cual el señor Jorge Alberto López Caballero solicitó a esa institución un préstamo personal ofreciendo como garantía hipotecaria un inmueble que adquirió el cinco de octubre de dos mil doce (f. 123).

2 

Dicho requerimiento fue contestado el veinticinco de noviembre de dos mil catorce por el señor José Tomás Chávez Ruíz, Presidente y Director Ejecutivo del FSV (f.127).

6. El ocho de diciembre de dos mil catorce se concedió a los intervinientes el plazo de tres días hábiles para que presentaran sus alegaciones pertinentes respecto de la prueba para mejor proveer requerida (f. 129), ambos intervinientes presentaron dichas alegaciones el trece de enero del corriente año (fs. 132 al 135).

II. HECHOS PROBADOS

a) Desde diciembre de dos mil once entre el FSV y el CNR existe un Convenio de Cooperación Catastral y Registral con el objeto de implementar un programa con un proceso expedito de calificación unitaria e integral y de expedición de documentos registrales y catastrales (fs. 10 al 20 y 50 al 60).

b) El programa derivado del convenio suscrito entre el FSV y el CNR comprende los documentos que presente aquél y los que, aunque no sean presentados por éste, contengan actos o contratos que recaigan sobre inmuebles de su propiedad o de terceros, y los que le sirvan de antecedente a la inscripción de derecho a su favor, entre los que se comprenden certificaciones, estudios técnicos registrales y catastrales, diagnóstico e identificación de inmuebles, entre otros (fs. 10 al 20 y 50 al 60).

c) Conforme al programa el CNR se obligó a conformar una célula registral con personal idóneo para desarrollar las labores de calificación y expedición de los documentos que sean solicitados por el FSV (fs. 10 al 20 y 50 al 60).

d) El Convenio de Cooperación Catastral y Registral no establece prestaciones especiales para los empleados del FSV (fs. 10 al 20 y 50 al 60).

e) El cinco de octubre de dos mil doce, el señor Jorge Alberto López Caballero otorgó una compraventa de inmueble con la señora María del Rosario Caballero de López, ante los oficios notariales de la señora Heidi Xiomara Guillén Escamilla (fs. 23 al 25).

f) El quince de octubre de ese mismo año, el referido contrato fue inscrito por la señora Roxana María Nuila Montalvo, Registradora del CNR destacada en el FSV y encargada de la célula registral, previo el pago correspondiente (fs. 26 al 34).

g) El veintitrés de octubre de dos mil doce, el señor López Caballero solicitó al FSV un préstamo personal ofreciendo como garantía hipotecaria el inmueble de la compraventa antes relacionada (fs. 27 al 34, 42 al 44 y 127).

h) Durante el dos mil doce, el señor López Caballero pidió al FSV cincuenta y tres permisos personales que sumaron cincuenta y cinco horas con cincuenta y tres minutos (f. 64).

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Desde la fase liminar del procedimiento las conductas atribuidas al denunciado se identificaron como una posible transgresión 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", regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG.

Es importante reafirmar 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, entre ellas el garantizar que el interés público prevalezca 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.

Así, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción destacan la importancia de adoptar medidas preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer las normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, orientadas a prevenir conflictos de intereses y, en términos generales, a prevenir la corrupción.

En el ámbito internacional se ha destacado la importancia que el debido uso del patrimonio del Estado representa en el desarrollo sostenible de los pueblos, mismo que en múltiples ocasiones ha sido mermado por la proliferación de actos de corrupción.

Es por ello que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción promueve los principios de debida gestión de los asuntos y bienes públicos, responsabilidad, integridad, rendición de cuentas y transparencia.

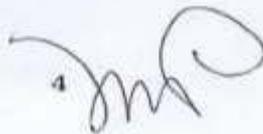
Del mismo modo, la Convención Interamericana contra la Corrupción condena que cualquier persona que ejerza funciones públicas use o aproveche indebidamente en beneficio propio o de un tercero, cualquier tipo de bienes del Estado.

Bajo esa misma lógica, en el artículo 5 letra a) la LEG enfatiza el deber de los servidores públicos de hacer un correcto uso de los servicios contratados por el Estado, es decir, únicamente para los fines institucionales; pues el desvío de los mismos hacia fines particulares indiscutiblemente constituye un acto de corrupción.

Los servicios contratados por el Estado sirven para el cumplimiento de sus fines de carácter público; es decir, que no pueden ser utilizado particularmente y para beneficio del servidor público como individuo, sino que están destinados a formar parte del servicio destinado a una colectividad, a un interés público y no particular.

Esto significa que un funcionario o empleado público, en su trabajo cotidiano, no ha de orientar sus acciones 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.

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

4 

IV. En el presente procedimiento con los medios probatorios practicados se ha establecido de forma *clara y convincente* que el señor Jorge Alberto López Caballero, colaborador en el Área de Producción y Soporte Técnico de la Gerencia de Tecnología del FSV, utilizó el servicio de célula registral, instalado en dicha institución, con el propósito de inscribir el contrato de compraventa celebrado el cinco de octubre de dos mil doce, por medio del cual adquirió un inmueble, tal y como consta en la razón y constancia de inscripción de dicho contrato, suscrita por la señora Roxana María Nuila Montalvo, Registradora destacada en el FSV.

El señor López Caballero manifestó en su defensa y en los argumentos de descargo que proporcionó en el período probatorio, que esa acción la realizó en atención a los principios éticos de eficiencia y eficacia, para evitar demoras y atrasos en su trabajo y no tener que pedir permiso personal. Sin embargo, la institución denunciante desvirtuó dicho argumento señalando que, durante el dos mil doce, el referido servidor público solicitó cincuenta y tres permisos personales, que sumaron un total de cincuenta y cinco horas con cincuenta y tres minutos.

Adicionalmente, el denunciado indicó que utilizó el servicio de célula registral como "mera cooperación", no para tomar provecho, y que según el Convenio de Cooperación Catastral y Registral suscrito entre el CNR y el FSV se pueden presentar documentos en los que el FSV tenga legítimo interés, incluyendo aquéllos que aún cuando hayan sido presentados por terceros, contengan actos o contratos que recaigan sobre inmuebles de su propiedad y los que sirvan de antecedente a la inscripción de los derechos a favor del fondo.

En el anterior sentido, afirmó que presentó el contrato de compraventa porque solicitó un crédito personal con garantía hipotecaria, la cual recaería en el inmueble objeto de la compraventa en cuestión.

Al respecto, es preciso aclarar que el mismo convenio, en su cláusula primera, detalla que el programa comprenderá documentos que sirvan de antecedente a la inscripción de derechos a favor del FSV, y describe que entre dichos documentos se comprenden "...la expedición de certificaciones, elaboración de estudios técnicos registrales y catastrales, de inventario de documentos presentados, diagnóstico e identificación de inmuebles, revisión y aprobación de planos e inspecciones de campo, cuando fuere necesario".

Es decir, que la naturaleza de esos documentos es la de aquellos que están relacionados desde un principio con el instrumento sobre el cual tendrá un interés directo el FSV y no únicamente el usuario.

Empero, en el presente caso, en el momento en que el señor López Caballero solicitó que se le inscribiera en la célula registral del FSV el contrato de compraventa de inmueble al que se ha hecho referencia, el FSV no tenía interés alguno, porque las partes contratantes en la compraventa eran la señora María del Rosario Caballero de López y el señor Jorge Alberto López Caballero, mas no el FSV.

Fue hasta después de adquirido el referido inmueble que el servidor público denunciado solicitó un préstamo al FSV, lo cual podría haber solicitado también a cualquier otra institución financiera. Por tanto, el contrato de compraventa, al momento de su inscripción, no constituía necesariamente un antecedente a la inscripción de derechos a favor del FSV.

Significa entonces que el señor Jorge Alberto López Caballero utilizó de forma indebida el servicio de célula registral que el CNR presta al FSV, pues la solicitud que efectuare de que se le inscribiera un contrato de compraventa de un inmueble era para fines personales y no de interés institucional.

Así, el señor López Caballero debió haber hecho uso de la vía legal ordinaria para inscribir el contrato de compraventa otorgado a su favor, es decir, presentando el referido instrumento en el Centro Nacional de Registros para su inscripción, y cuyo trámite no es necesario que sea personalmente.

En ese sentido, se ha establecido que el señor Jorge Alberto López Caballero transgredió el 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*", al haber usado para fines particulares el servicio de célula registral establecido en el FSV en razón del Convenio de Cooperación Catastral y Registral celebrado entre el CNR y dicha institución.

Como ente rector y promotor de la ética pública, este Tribunal condena todas las acciones u omisiones realizadas por las personas sujetas a la aplicación de la LEG en perjuicio del erario estatal y en *ultima ratio* de la colectividad, de manera que deberá imponerse la sanción legal correspondiente por la conducta del señor López Caballero, lo cual a su vez contrarió los principios de supremacía del interés público, probidad y lealtad.

V. El incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas reguladas en la LEG conlleva la imposición de multa por cada infracción comprobada, cuyo monto oscilará entre uno y cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.

Según 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.

En el caso particular es dable considerar que si bien no existe un beneficio o ganancia exorbitante obtenida por el servidor público denunciado, su conducta conlleva un potencial peligro para los destinatarios del servicio que utilizó de forma indebida, pues en atención al principio de prioridad registral, los instrumentos que ingresan a la célula registral tienen

prelación según su orden de llegada, el cual se pudiera ver afectado con la presentación de documentos ajenos a aquellos en los que el FSV tuviere interés.

En tal sentido, el artículo 42 de la LEG establece que una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en la misma, 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.

Así, el monto del salario mínimo urbano para el sector comercio vigente al momento en el que el señor López Caballero cometió la infracción señalada equivalía a doscientos veinticuatro dólares con diez centavos (US\$224.10), de acuerdo a lo establecido en 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.

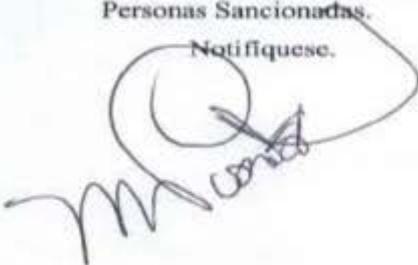
En consecuencia, es pertinente imponer al infractor la multa de un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento de la comisión de los hechos.

Por tanto, con base en los artículos I de la Constitución, VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, I de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 1, 5 letra a), 20 letra a), 37, 42, 43, 44, 46 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE**:

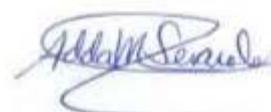
a) **Sanciónase** al señor Jorge Alberto López Caballero, colaborador del Área de Producción y Soporte Técnico de la Gerencia de Tecnología del Fondo Social para la Vivienda, con una multa de doscientos veinticuatro dólares con diez centavos (US\$224.10) por la inobservancia al deber ético de "Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados".

b) **Incorpórense** los datos correspondientes del denunciado en el Registro Público de Personas Sancionadas.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN



Col