

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas y treinta minutos del ocho de enero de dos mil dieciséis.

Por agregado el escrito presentado el dieciséis de diciembre de dos mil quince por el señor Alex Francisco Quintanilla Méndez, mediante el cual expone sus alegaciones sobre la prueba recopilada por este Tribunal.

Considerandos:

I. Relación de los hechos

1. El presente procedimiento inició mediante aviso remitido el siete de octubre de dos mil catorce por [REDACTED], en el cual se indicó que el señor Alex Francisco Quintanilla Méndez, Registrador Jefe de la Oficina Registral del CNR en Santa Ana, utilizaba la sala de reuniones institucional para impartir clases, incumpliendo con el “tiempo laboral” (fs. 1 y 2).

2. Por resolución de las once horas veinte minutos del dieciséis de febrero de dos mil quince se ordenó la investigación preliminar del caso por la 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”* y a la prohibición ética de *“Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”*, regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG), por la aparente utilización de la sala de reuniones institucional en el año dos mil catorce para impartir clases durante la jornada laboral, por parte del señor Quintanilla Méndez.

En ese sentido, se requirió al Director Ejecutivo del CNR que informara si el señor Quintanilla Méndez laboraba en dicha institución, desde cuándo, el cargo que desempeñaba, las funciones que realizaba, su horario de trabajo, el salario que percibía, si desde el año dos mil catorce existieron informes de su desempeño laboral que reflejaran incumplimientos de su jornada laboral o la realización de actividades particulares durante la misma, si el referido señor solicitó permiso para impartir clases durante su jornada laboral y en las instalaciones de dicha oficina, cuándo lo solicitó y se le autorizó, el tiempo concedido, quién lo permitió y si se tramitó algún procedimiento disciplinario acerca de la posible realización de actividades privadas durante su jornada de trabajo por parte de dicho servidor público, desde cuándo y qué acciones se adoptaron respecto de esa situación (f. 3).

3. El veinticinco de marzo de dos mil quince la Gerente de Desarrollo Humano del CNR remitió los datos requeridos con relación al señor Quintanilla Méndez, indicando que dicho servidor público laboraba en la Oficina Registral de Santa Ana desde el dos de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, que estaba nombrado en la plaza de Jefe de dicha Oficina Registral, con un horario de trabajo de lunes a viernes de las siete horas treinta minutos a las dieciséis horas, que sus funciones principales eran administrar el proceso registral y supervisar las labores, brindar asesoría a clientes internos y externos y celebrar audiencias de recurso de revocatoria.

Asimismo, expresó que no existía informe de incumplimiento de la jornada laboral por parte del señor Quintanilla Méndez durante el año dos mil catorce, ni tampoco registros de que dicho señor haya solicitado permiso para impartir clases durante la jornada laboral en las instalaciones de la Oficina Regional durante el mismo año, que la encargada de verificar el uso de la sala de reuniones de dicha oficina era la [REDACTED], Jefa Administrativa, y que no constaban registros de trámite de procedimientos disciplinarios contra el señor Quintanilla Méndez, por la posible realización de actividades privadas durante su jornada de trabajo en el año dos mil catorce (fs. 7 al 12).

4. Por resolución de las ocho horas veinte minutos del siete de mayo de dos mil quince se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Quintanilla Méndez, a quien se atribuyó la 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”* y a la prohibición ética de *“Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”*, regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letra e) de la LEG, por los hechos anteriormente descritos.

Adicionalmente, se concedió al señor Quintanilla Méndez el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (f. 13).

5. Mediante el escrito presentado el dos de junio de dos mil quince el señor Alex Francisco Quintanilla Méndez expresó sus argumentos de defensa e incorporó prueba documental (fs. 16 al 27).

En ese sentido, expresó que no son ciertos los hechos atribuidos a su persona y que en cumplimiento de su función y atribución legal de brindar asesorías a usuarios internos y externos sobre el proceso registral, cuando por razones de espacio no cabía el personal en su despacho se acudía a la sala de reuniones para revisar un punto o tema registral.

6. En la resolución de las diez horas del dieciséis de julio de dos mil quince se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles y se comisionó como instructor al licenciado Eduardo Alfonso Alvarenga Mártir para que realizara la investigación de los hechos atribuidos al señor Quintanilla Méndez y la recepción de la prueba, particularmente para que se personara a las instalaciones de la Oficina Registral del CNR en Santa Ana, a entrevistar a personas que tuvieran conocimiento sobre las situaciones investigadas.

Adicionalmente, se requirió al Director Ejecutivo del CNR un informe en el cual indicara el procedimiento para solicitar el uso de la sala de reuniones de la Oficina Regional de Santa Ana, quienes podían utilizarla, en qué horario, para qué fines, cómo se documentaba su uso y si durante el año dos mil catorce se llevaron registros de control administrativo del uso diario de dicha sala, debiendo indicar si en los mismos consta que el señor Quintanilla Méndez utilizó la misma y para qué fin.

También, se le requirió que informara sobre los salarios, bonificaciones o cualquier prestación económica percibida por el señor Quintanilla Méndez durante el año dos mil catorce.

Además, se le requirió certificación del contrato o acuerdo de nombramiento del señor Quintanilla Méndez, correspondiente al año dos mil catorce, y del acuerdo de asignación del mismo a la Oficina Regional de Santa Ana (f. 28).

7. Con el oficio recibido el veintisiete de agosto de dos mil quince el Director Ejecutivo del CNR informó sobre el procedimiento de la Oficina Registral de Santa Ana para el préstamo de la sala de reuniones y remitió copias certificadas del contrato laboral del señor Quintanilla Méndez para el año dos mil catorce, del nombramiento del referido señor como Registrador Jefe de la Oficina Registral de Santa Ana y de sus salarios, bonificaciones y otras prestaciones económicas percibidas por el mismo durante el año dos mil catorce (fs. 32 a 50).

8. Con el escrito presentado el diez de septiembre de dos mil quince el señor Alex Francisco Quintanilla Méndez incorporó prueba documental (fs. 51 al 63).

9. Mediante informe fechado el treinta y uno de agosto del corriente año el instructor designado por el Tribunal expuso las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados (fs. 64 al 88).

10. Por resolución de las quince horas treinta minutos del nueve de octubre del presente año se corrió traslado al señor Alex Francisco Quintanilla Méndez para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes (f. 89).

II. Hechos probados

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5° de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, las pruebas vertidas en el procedimiento se valorarán según el sistema de la sana crítica, el cual se asienta en el principio de razonabilidad y obliga a que las máximas de experiencia consten en la motivación de la resolución definitiva; a fin de evidenciar cómo se ha alcanzado certeza de lo afirmado por las partes.

Con la prueba producida en el transcurso del procedimiento se ha establecido con certeza que:

a) Durante el año dos mil catorce el señor Alex Francisco Quintanilla Méndez ejercía el cargo de Registrador Jefe de la Oficina Registral del CNR en Santa Ana, con una jornada laboral comprendida de lunes a viernes de las siete horas treinta minutos a las dieciséis horas y cuyas funciones principales eran administrar el proceso registral y supervisar las labores, brindar asesoría a clientes internos y externos y celebrar audiencias de recurso de revocatoria (fs. 7, 9, 10, 47, 48 y 49).

b) En las instalaciones de la Oficina Registral del CNR en Santa Ana existe una sala de reuniones que puede utilizarla el personal de la Gerencia de Recursos Humanos para capacitaciones, las Jefaturas de Catastro y Registro, los Grupos Naturales de Trabajo y el personal del Sindicato de Trabajadores del CNR para reuniones de trabajo, en un horario de lunes a viernes de las siete horas treinta minutos a las dieciséis horas y, excepcionalmente, los días sábados, también para capacitaciones (fs. 7 y 32).

c) En el año dos mil catorce el control del uso de la sala de reuniones de la Oficina Registral del CNR en Santa Ana lo verificó la Jefatura Administrativa, y consta en sus registros de préstamo de dicha estancia que el treinta y uno de enero de dos mil catorce fue el único día que el señor Alex Francisco Quintanilla Méndez la utilizó para impartir una charla sobre Derecho Registral, como efecto multiplicador entre el personal de la citada oficina (fs. 7, 32, 34 y 69).

d) En el CNR no constan registros con relación a que el señor Quintanilla Méndez haya solicitado o utilizado la sala de reuniones de la Oficina Registral en Santa Ana con el fin de impartir clases particulares, ni que haya solicitado permiso para realizar dicha actividad durante su jornada laboral (fs. 7, 19 y 46).

e) No consta en los registros de la citada institución informe sobre la realización de actividades particulares durante la jornada laboral por parte del señor Quintanilla Méndez, ni de procedimientos disciplinarios en su contra por dicha causa, en el año dos mil catorce (f. 7).

f) No existe evidencia que demuestre que durante el año dos mil catorce el señor Alex Francisco Quintanilla Méndez haya utilizado la sala de reuniones de la Oficina Registral del CNR en Santa Ana para impartir clases particulares durante su jornada laboral.

III. Fundamentos de Derecho

Desde la fase liminar del procedimiento se atribuyó al señor Alex Francisco Quintanilla Méndez la 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”* y a la prohibición ética de *“Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”*, regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letra e) de la LEG, por los hechos anteriormente descritos.

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.

Consciente de la importancia que el desempeño ético en la función pública reviste en el Estado de Derecho, el legislador estableció un catálogo de deberes y prohibiciones dirigido no sólo a los servidores estatales, sino también a las personas que manejan o administran bienes y fondos públicos, con el cual se persigue prevenir y erradicar cualquier práctica que atente contra la calidad de la función pública en detrimento de la colectividad.

En ese orden de ideas, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, promueven los principios de debida gestión de los asuntos y bienes públicos, responsabilidad, integridad, rendición de cuentas y transparencia.

1. Una de las obligaciones que la Convención Interamericana contra la Corrupción impone a los Estados partes es la aplicación de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deben orientarse a prevenir



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

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

Se advierte entonces que el uso racional de los recursos públicos ocupa un lugar trascendental en los sistemas internacionales de lucha contra la corrupción.

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

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

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

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.

Por último, no debe perderse de vista que la difícil situación financiera del Estado salvadoreño requiere que todas las instituciones públicas, sin excepción, adopten medidas que les permitan usar con eficiencia los recursos que les han sido asignados; lo cual naturalmente riñe con la utilización de los mismos con propósitos personales.

2. Por otra parte, la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG busca evitar que los servidores públicos realicen actividades de orden privado durante su jornada ordinaria de trabajo.

Esta norma conlleva dos aspectos fundamentales: por un lado, se espera que los servidores públicos cumplan ciertamente con la jornada laboral ordinaria; y, por otro, que durante dicha jornada, en su caso, desempeñen efectivamente las funciones propias de su cargo o las necesarias para el cumplimiento de los fines institucionales; pues lo contrario conduce a la lógica conclusión de que tales servidores se dedican a actividades privadas durante su jornada ordinaria de trabajo, desatendiendo sus funciones públicas, lo cual en ocasiones incluso les genera un lucro o ganancia adicional en detrimento del cumplimiento efectivo de las funciones públicas que deben cumplir.

En ese orden de ideas, los servidores públicos están en la obligación de optimizar el tiempo asignado para el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de sus responsabilidades, por lo que reciben una remuneración proveniente de fondos públicos.

Asimismo, el artículo 4 letra g) de la LEG establece que la actuación de los servidores públicos debe regirse por el *principio de responsabilidad*, según el cual deben observar estrictamente las normas administrativas respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, atendiendo en forma personal y eficiente la función que les corresponde en tiempo, forma y lugar.

De hecho, el establecimiento de un horario para el desempeño laboral no es una cuestión antojadiza o arbitraria por parte de la Administración, sino que persigue el establecimiento de un orden interno que facilite el ejercicio de la función pública en pro de la colectividad.

Admitir lo contrario, implicaría que los servidores públicos pudiesen establecer horarios laborales personalizados que se ajusten a sus necesidades y a su capacidad productiva, pero ello precisamente ocasionaría un desorden en la Administración Pública que, en última instancia, se volvería lesivo para el interés general.

En tal sentido, se busca evitar deficiencias por parte de los servidores públicos en el desempeño de la función que realizan. De ahí la necesidad de prohibir este tipo de conductas.

IV. Consideraciones aplicables al caso concreto.

En el presente procedimiento, pese a las diligencias de investigación efectuadas por este Tribunal, no se han logrado comprobar las infracciones atribuidas al servidor público investigado. Precisamente, con la prueba producida, no se ha establecido que durante el año dos mil catorce el señor Alex Francisco Quintanilla Méndez, Registrador Jefe de la Oficina Registral del CNR en Santa Ana, haya utilizado la sala de reuniones de dicha oficina para impartir clases particulares durante su jornada laboral.

En ese sentido, la prueba recabada no genera la convicción acerca de la existencia de los hechos investigados, lo cual incide de forma inevitable en el pronunciamiento de la presente resolución, pues el Tribunal solo puede arribar al juicio de responsabilidad si se logra una certeza positiva de que los hechos ocurrieron conforme se describe en el aviso, lo cual en el caso concreto no puede determinarse.

En definitiva, entonces, no se ha establecido que el servidor público investigado haya transgredido el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) y la prohibición ética regulado en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental.



Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, III de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 y V de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 1, 2, 5 letra a), 6 letra e), 20 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental y 99 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE**:

Absuélvese al señor Alex Francisco Quintanilla Méndez, Registrador Jefe de la Oficina Registral del Centro Nacional de Registros en Santa Ana, a quién se le atribuyó la 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” y a la prohibición ética de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”, regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN R2 ✓

Alejo Beranda