

9-A-16

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las once horas con treinta minutos del día nueve de julio de dos mil diecinueve.

Por agregado el escrito presentado el día veintidós de mayo del año que transcurre por el licenciado Manuel de Jesús Méndez Rivas, servidor público investigado (f. 956), mediante el cual contesta el traslado conferido.

Considerandos:

I. Antecedentes.

a) Objeto del caso

El presente procedimiento administrativo sancionador se tramita contra el licenciado Manuel de Jesús Méndez Rivas, Magistrado de la Cámara de Familia de la Sección de Oriente, con sede en el municipio y departamento de San Miguel, a quien se le atribuye la posible transgresión a la prohibición ética de "*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley*", regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto, según el informante anónimo, a partir del año dos mil trece habría realizado actividades privadas en horas laborales, presentándose a trabajar todos los días hasta las diez horas y en ocasiones en estado de ebriedad.

b) Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de las ocho horas con veinticinco minutos del día diez de junio de dos mil dieciséis (f. 2) se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe al Presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

2. Mediante informe recibido en este Tribunal el día uno de julio de dos mil dieciséis (fs. 4 y 5), la Secretaria General de la CSJ respondió el requerimiento formulado.

3. Por resolución de las diez horas con treinta minutos del día trece de septiembre de dos mil dieciséis (f. 6) se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el licenciado Méndez Rivas y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

4. Con el escrito presentado el día cinco de octubre de dos mil dieciséis (fs. 8 y 9) el investigado ejerció su derecho de defensa y solicitó se declararan nulas las actuaciones del Tribunal en este procedimiento, en razón que habría "confundido" o identificado los hechos informados en el aviso anónimo con indicios probatorios, y que estos últimos no habían sido especificados ni motivados, de manera que consideraba que se habían vulnerado sus derechos constitucionales de defensa y presunción de inocencia.

5. En la resolución pronunciada a las diez horas con veinte minutos del día veintidós de enero dos mil dieciocho (fs. 10 al 13), se respondieron las alegaciones de defensa del investigado, se abrió a pruebas el procedimiento y se comisionó a la licenciada Nancy Lissette Avilés López como instructora.

6. Por resolución de las quince horas con veinte minutos del día veintiocho de febrero de dos mil dieciocho (f. 17) se comisionó como instructor en el presente procedimiento al licenciado Moris

Edgardo Landaverde Hernández, en sustitución de la licenciada Avilés López, por habersele concedido a esta última licencia por enfermedad gravísima de su hijo.

7. Mediante escrito presentado el día cuatro de abril de dos mil dieciocho (fs. 20 al 24), el licenciado Landaverde Hernández solicitó la extensión del plazo probatorio para culminar con las indagaciones encomendadas.

8. En la resolución de las ocho horas con veinte minutos del día dieciséis de julio de dos mil dieciocho (f. 25) se amplió el período de prueba por el término de quince días hábiles.

9. Con el informe de fecha veinte de agosto de dos mil dieciocho (fs. 27 al 943), el instructor designado incorporó prueba documental y propuso prueba testimonial.

10. Por resolución de las once horas del día veintiocho de marzo del presente año (f. 945) se ordenó citar como testigo [REDACTED], para que rindiera su declaración en la audiencia programada a partir de las diez horas del día veinticinco de abril del corriente año y se comisionó a la licenciada Nancy Lisette Avilés López para que efectuara el interrogatorio directo de dicho señor.

11. En la resolución de las once horas con cuarenta y cinco minutos del día veinticuatro de abril del año que transcurre (f. 951), se reevaluaron los elementos que se pretendían obtener con el testimonio del [REDACTED] y se decidió prescindir del mismo.

12. Mediante resolución de las once horas con treinta minutos del día veinte de mayo del presente año (f. 954) se le concedió al investigado el plazo de tres días para que presentara las alegaciones que estimase pertinentes.

13. Con el escrito presentado el día veintidós de mayo del año que transcurre (f. 956), el investigado solicitó que en la valoración de la prueba incorporada al expediente se tomen en cuenta los elementos de descargo, como la prueba documental que su persona le entregó al instructor Landaverde Hernández, consistente en “actas presenciales” de evaluación del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) correspondientes al período comprendido entre los años dos mil trece y dos mil dieciséis, calificando sus gestiones administrativas y jurisdiccionales “de excelentes”, a partir de lo cual se desprende que ha desempeñado sus labores de manera diligente y con espíritu de servicio.

II. Fundamento jurídico.

a) Competencia del Tribunal en materia sancionadora.

a.1 El poder sancionatorio que tiene este ente administrativo contralor de la ética en la función pública, ha sido habilitado constitucionalmente por el art. 14 de la Constitución, siendo una potestad jurídicamente limitada por la ley que constituye una de las facetas del poder punitivo del Estado.

De esta manera, el ejercicio de las facultades y competencias de este Tribunal, es un reforzamiento de los compromisos adquiridos por el Estado a partir de la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Es así como el legislador, consciente de la importancia que el desempeño ético de la función pública reviste en un Estado de Derecho, estableció un catálogo de deberes que deben regir el actuar de todos aquellos que forman parte de la Administración Pública; además, de un listado de conductas que conforman materia prohibitiva para el proceder de estos sujetos.

Así, de conformidad a lo establecido en el art. 1 de la LEG, el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal tiene por objeto determinar la existencia de infracciones a los deberes y prohibiciones éticas reguladas en ella, teniendo potestad sancionadora frente a los responsables de las contravenciones cometidas. De esta forma, se pretende combatir y erradicar todas aquellas prácticas que atentan contra la debida gestión de los asuntos públicos y que constituyen actos de corrupción dentro de la Administración Pública.

a.2. La ética pública está conformada por un conjunto de normas y principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables en el marco de la función pública que están obligados a brindar a los ciudadanos en general, en virtud de la relación de sujeción especial con el Estado.

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–.

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–.

b) Transgresión atribuida.

b.1. La conducta atribuida al licenciado Manuel de Jesús Méndez Rivas consistente en haber realizado actividades privadas en horas laborales, presentándose a trabajar tardíamente todos los días, se calificó como posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

b.2 La prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG pretende evitar que los servidores públicos realicen actividades ajenas al quehacer institucional durante su jornada ordinaria de trabajo, salvo que exista una justificación legal para ello.

La referida norma tiene por objeto que el servidor público respete su jornada ordinaria, es decir, el tiempo efectivo establecido para que se dedique a las tareas usuales que corresponden a su puesto o cargo.

La regulación común de la jornada de trabajo en el sector público se encuentra en el artículo 84 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, el cual preceptúa que el despacho ordinario en todas las oficinas públicas, será de lunes a viernes, en una sola jornada de las ocho a las dieciséis horas. Al poseer esta disposición un carácter general resulta útil para definir la jornada ordinaria o período de audiencia en que los funcionarios y empleados están obligados a asistir a su despacho u oficina, ante la falta de un horario particular contemplado por las leyes y reglamentos que rigen ámbitos específicos.

Lo anterior tiene su fundamento en la naturaleza del trabajo prestado por el servidor público, el cual está determinado por las necesidades y conveniencias generales de los ciudadanos, delimitado por el ordenamiento jurídico y enmarcado en las competencias de los entes públicos; por lo cual, el

interés que satisface en este caso el trabajo del servidor público es el interés general de la comunidad, que recibe los servicios públicos.

En ese sentido, en las entidades del Estado debe cumplirse una jornada ordinaria de trabajo, que permita a los usuarios obtener los servicios y realizar las gestiones de su interés dentro de un plazo razonable, y no establecido a conveniencia del interés particular del servidor público.

No cabe duda que la Administración Pública está destinada a operar en condiciones óptimas, con el propósito de brindar servicios de calidad, de conformidad con los recursos (materiales y personales) que se han dispuesto para ello y, ante la ausencia de estos, el cumplimiento de los fines institucionales no se realiza en el tiempo o circunstancias planificadas.

Por ende, cuando los servidores gubernamentales incumplen sus horarios de trabajo sin justificación alguna colateralmente se afecta el ejercicio de la función estatal, lo que incluso podría derivar en la prestación de servicios públicos ineficientes y en el retraso de los trámites administrativos o judiciales.

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.

Es por ello que los servidores estatales están en la obligación de optimizar el tiempo asignado para el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de sus responsabilidades, por las que reciben una remuneración proveniente de fondos públicos.

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

III. Prueba aportada.

En este caso la prueba que ha sido aportada y que será objeto de valoración es la siguiente:

1. Informe suscrito por la Secretaria General de la CSJ, recibido en este Tribunal el día uno de julio de dos mil dieciséis, relativo a: *i)* el horario de trabajo del investigado como Magistrado de la Cámara de Familia de la Sección de Oriente y la inexistencia de mecanismos para verificar su cumplimiento; *ii)* las licencias concedidas al referido señor para ausentarse de sus labores, a partir del año dos mil trece y hasta julio de dos mil dieciséis; y *iii)* el desconocimiento en la aludida institución sobre los hechos atribuidos al investigado (f. 4).

2. Certificaciones expedidas por la aludida Secretaria: *i)* el día veintiocho de junio de dos mil dieciséis, respecto a los permisos solicitados por el investigado, en su calidad de Magistrado de la Cámara de Familia de San Miguel, durante el período comprendido entre el día dos de abril de dos mil trece al día veintiocho de junio de dos mil dieciséis (f. 5); y *ii)* el día nueve de marzo de dos mil dieciocho, del acuerdo de nombramiento del investigado como Magistrado de la Cámara de Familia de la Sección de Oriente, con sede en el municipio y el departamento de San Miguel, a partir del día diecisiete de marzo de dos mil cinco (f. 44).

3. Constancia emitida por la Secretaria en referencia, respecto a los permisos concedidos por la CSJ al licenciado Manuel de Jesús Méndez Rivas, durante el período indagado (f. 46).

4. Memorándum de fecha veintisiete de julio de dos mil dieciocho, suscrito por el Jefe de la Sección de Activo Fijo de la CSJ y dirigido al Gerente General de Administración y Finanzas de esa misma institución, relativo a la asignación del vehículo placas P-7826, propiedad de la citada Corte, al señor Méndez Rivas, con copia de hoja de registro de inventario de Activo Fijo adjunta (fs. 51 y 52).

5. Oficio referencia CNJ/P/038/2018 de fecha veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, suscrito por la Presidenta del CNJ, mediante el cual proporciona el reporte de asistencia del licenciado Manuel de Jesús Méndez Rivas a capacitaciones y eventos realizados por dicho Consejo, en el período comprendido del año dos mil trece a septiembre de dos mil dieciséis (fs. 58 y 59).

6. Copias certificadas por el Secretario de actuaciones de la Cámara de Familia de la Sección de Oriente, de resoluciones emitidas por esa sede judicial, en las cuales se excluyen del plazo para resolver las fechas en las que el licenciado Méndez Rivas realizó actividades diversas (f. 84 al 195).

7. Copias certificadas por el Jefe interino de la Oficina de Seguridad y Protección Judicial de la CSJ en la Región Oriental, de hojas del Control de Ingreso de Vehículos en el parqueo de la Torre Judicial de San Miguel, en el período comprendido entre enero de dos mil trece a septiembre de dos mil dieciséis (fs. 198 al 845).

8. Copias simples de cuadros sinópticos de autoría no determinada, incorporados por el investigado, relativos a fechas y horas de resoluciones que habrían sido emitidas por la Cámara de Familia de la Sección de Oriente durante los años dos mil trece, dos mil catorce y dos mil dieciséis – entre otros datos– (fs. 855 al 943).

Por otra parte, según el artículo 89 inciso 2º del Reglamento de la LEG, en el procedimiento competencia de este Tribunal serán rechazadas las pruebas que resulten ilícitas, *impertinentes*, inidóneas, innecesarias, inútiles o superabundantes.

Prueba impertinente es aquella que no guarda relación con el objeto del procedimiento.

En ese sentido, no será objeto de valoración, por considerarse impertinente, la siguiente prueba:

i) Memorándum referencia 225-08-18-T.A., suscrito por el Jefe del Taller Automotriz de la CSJ, relativo a la entrega de llantas y baterías para el vehículo placas P-7826, asignado al licenciado Manuel de Jesús Méndez Rivas entre el uno de enero de dos mil trece y el treinta de septiembre de dos mil dieciséis (f. 53).

ii) Copia simple de oficio N.º 029 de fecha dieciocho de enero de dos mil dieciocho, suscrito por el Secretario de la Cámara de Familia de la Sección de Oriente y dirigido a la Sección de Publicaciones de la CSJ, solicitando el empastado de legajos de libros de resoluciones y resoluciones varias (f. 847).

iii) Copia simple de nota de recepción del anterior oficio, en el Departamento de Publicaciones de la CSJ (f. 848).

iv) Copias simples de actas de evaluaciones presenciales realizadas por personal del CNJ en las instalaciones de la Cámara de Familia de la Sección de Oriente, entre los años dos mil trece y dos mil diecisiete (fs. 849 al 853).

v) Copia simple de incapacidad médica otorgada al investigado por tres días, a partir del trece de marzo de dos mil dieciocho (f. 854).

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.

1. De la calidad de servidor público del investigado, su horario de trabajo, el mecanismo dispuesto para controlar el cumplimiento del mismo, las licencias que le concedió la CSJ y las capacitaciones a las que asistió en el período comprendido entre el año dos mil trece y septiembre de dos mil dieciséis –lapso investigado–:

i) Desde el día diecisiete de marzo del año dos mil cinco, el licenciado Manuel de Jesús Méndez Rivas ejerce el cargo de Magistrado de la Cámara de Familia de la Sección de Oriente, con sede en el municipio y el departamento de San Miguel, según consta en certificación del acuerdo de nombramiento de dicho señor, expedida el día nueve de marzo de dos mil dieciocho por la Secretaria General de la CSJ (f. 44).

ii) A partir de esa fecha, al referido señor le corresponde cumplir en la citada sede judicial una jornada laboral comprendida de lunes a viernes de las ocho a las dieciséis horas, según el artículo 84 inciso 1° de las Disposiciones Generales de Presupuestos y el informe suscrito por la Secretaria General de la CSJ, recibido en este Tribunal el día uno de julio de dos mil dieciséis (f. 4).

iii) No existe un mecanismo para controlar el ingreso, permanencia y salida de dicho investigado en la sede judicial relacionada, como se verifica en el informe de f. 4, ya citado, y en el Instructivo de Asistencia, Permanencia y Puntualidad del Personal del Área Jurisdiccional del Órgano Judicial, el cual refiere que los magistrados de cámaras de segunda instancia se exceptúan del personal judicial que debe registrar su hora de entrada y de salida a las labores, en libro o tarjeta de control de asistencia, reloj biométrico o cualquier otro medio automatizado.

iv) Durante el período indagado, la CSJ concedió al licenciado Méndez Rivas las siguientes licencias para ausentarse de sus funciones de Magistrado de la Cámara de Familia de San Miguel: del día martes dos al viernes cinco de abril de dos mil trece; del día martes veintidós al viernes veinticinco de abril de dos mil catorce, del día lunes veintitrés al viernes veintisiete de marzo de dos mil quince; y del día martes veintinueve de marzo al viernes uno de abril de dos mil dieciséis, según se verifica en certificación y constancia expedidas por la Secretaria General de la CSJ respecto a las referidas licencias (fs. 5 y 46).

v) En el mismo lapso, el licenciado Méndez Rivas asistió a capacitaciones en el CNJ en las siguientes fechas: el día viernes veinticinco de enero de dos mil trece, de las ocho horas con treinta minutos a las dieciocho horas; el día viernes uno de febrero de dos mil trece, de las catorce a las dieciocho horas; los días viernes tres y jueves nueve de mayo de dos mil trece, de las ocho a las diecisiete horas; los días jueves siete y catorce de noviembre de dos mil trece, de las ocho a las diecisiete horas; y el día jueves veintinueve de octubre de dos mil quince, de las ocho a las diecisiete

horas; todo ello se verifica según oficio referencia CNJ/P/038/2018 de fecha veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, suscrito por la Presidenta del CNJ (fs. 58 y 59).

2. *De la presunta realización de actividades privadas por el investigado durante su jornada laboral, en el período comprendido entre el año dos mil trece y septiembre de dos mil dieciséis:*

Según consta en copias certificadas por el Jefe interino de la Oficina de Seguridad y Protección Judicial de la CSJ en la Región Oriental, de hojas del Control de Ingreso de Vehículos en el parqueo de la Torre Judicial de San Miguel –donde se ubica la Cámara de Familia de la Sección de Oriente–, durante el período indagado se registró el ingreso a esas instalaciones del vehículo placas P-7826, propiedad de la citada Corte y asignado al licenciado Manuel de Jesús Méndez Rivas (fs. 51 y 52), en horas considerablemente tardías respecto al horario laboral que se debe cumplir en esa sede judicial, sumando esas entradas extemporáneas, en el año dos mil trece, trece horas con treinta y siete minutos (fs. 701, 715, 717, 752, 766, 784, 804, 813, 829, 839 y 937); en el año dos mil catorce, seis horas con treinta minutos (fs. 454, 465, 527, 621, 636, 645 y 650); en el año dos mil quince, veintiún horas con treinta y tres minutos (fs. 278, 280, 307, 318, 319, 329, 358, 365, 371, 372, 382, 385, 390, 394, 435, 438); y en el año dos mil dieciséis, siete horas con treinta y ocho minutos (fs. 238, 240, 242, 246).

Ahora bien, dado que en ese control de ingreso vehicular no se identifican los conductores o pasajeros a bordo del aludido automotor, en los días relacionados, no permite establecer con certeza que fue el investigado quien accedió tardíamente a las referidas instalaciones.

En este punto cabe señalar que la sana crítica, como método de valoración de la prueba, exige que la autoridad motive su resolución con arreglo a los hechos probados, es decir, que se debe atribuir a cada prueba un valor o significado en particular, determinando si la misma conduce o no a establecer la existencia del hecho denunciado y el modo en que se produjo; asimismo, cuando se presente más de una prueba para establecer la existencia o el modo de un mismo hecho, dichas pruebas deberán valorarse en común, con especial motivación y razonamiento (artículo 416 inciso 3º Código Procesal Civil y Mercantil) (resolución pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia el día 15/XI/2016, en el proceso referencia 20-2011).

Asimismo, es preciso indicar que el principio *in dubio pro reo*, –aplicable tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo Sancionador– es una regla o criterio interpretativo destinado a favorecer al acusado en situaciones de duda.

De manera que, cuando el juzgador no es capaz de formar su convicción con el grado de certeza máxima posible al ser humano, excluyendo toda duda razonable, y como quiera que tiene la obligación insoslayable de resolver, ha de optar por aquella decisión que “favorezca al acusado”.

En definitiva, es una condición o exigencia subjetiva del convencimiento del ente decisor en la valoración de la prueba inculpatória existente aportada al proceso, de forma que si no es plena la convicción se impone el fallo absolutorio.

La Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que “*el principio de in dubio pro reo constituye una regla procesal aplicable únicamente en caso de que la prueba producida en el debate, genere duda en la convicción del juzgador, dicha regla se relaciona con la comprobación de la existencia del delito y la participación del imputado, correspondiéndole su apreciación crítica a la*

libre convicción del Tribunal de Sentencia al momento de valorar la prueba. Se crea la duda cuando existen determinados elementos probatorios que señalan la culpabilidad del imputado, y a éstos no se les da la credibilidad necesaria para derivar con certeza lo que se pretende probar, sea porque existen otras pruebas que lo descartan o porque aquella prueba en sí mismo no le merece confianza” (Sentencia ref. 61-CAS-2005 del día 22/VII/2005).

En el caso particular, de la valoración del control de ingreso de vehículos a las instalaciones donde se ubica la Cámara de Familia de la Sección de Oriente, se concluye que este no puede ser considerado como prueba fehaciente de la presentación tardía del licenciado Manuel de Jesús Méndez Rivas a sus labores y, al no haberse obtenido otro elemento probatorio que acredite ello, no existe un verdadero convencimiento respecto a que dicho investigado haya transgredido la prohibición regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, con relación a ese hecho.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, 6 letra e) y 37, de la Ley de Ética Gubernamental, y 99 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

Absuélvese al licenciado Manuel de Jesús Méndez Rivas, Magistrado de la Cámara de Familia de la Sección de Oriente, por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG respecto a que, durante el período investigado, se habría presentado tardíamente a laborar, en razón de las consideraciones efectuadas en el punto número 2 del considerando IV de esta resolución.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

Co4