

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las quince horas y cincuenta y cinco minutos del día dieciocho de agosto de dos mil catorce.

A sus antecedentes el escrito presentado el veintinueve de julio del corriente año por el señor Carlos Roberto Reyes Reyes, con la documentación adjunta, mediante el cual reitera los argumentos expuestos en sus intervenciones previas y agrega prueba documental (fs. 83 al 89).

El presente procedimiento inició por denuncia del señor **confidencial**, **confidencial** contra el señor Carlos Roberto Reyes Reyes, quien se desempeña como Jefe de Incentivos Fiscales, ambos del Ministerio de Economía, remitida por la Comisión de Ética Gubernamental de esa institución.

**Considerandos:**

**I. Relación de los hechos.**

1. La denuncia se basó en que el señor Carlos Roberto Reyes Reyes habría otorgado una escritura de constitución de la sociedad Suam Corredora de Seguros, S.A. de C.V., a las quince horas del tres de mayo de dos mil trece; es decir, en horas laborales.

2. Mediante resolución de las quince horas y cuarenta y cinco minutos del veintiséis de septiembre de dos mil trece se prescindió de la investigación preliminar, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador, por la aparente transgresión de las prohibiciones éticas contenidas en el artículo 6 letras e) y g) de la Ley de Ética Gubernamental, y se concedió al señor Reyes Reyes el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (fs. 3 y 4).

En ese periodo el denunciado afirmó que por error estableció en la escritura que se otorgaba a las quince horas del día antes indicado, y al momento de leerla se percató de ello pero para evitar enmendarla prefirió dejarla como estaba. Además, señaló que el hecho de haber otorgado la escritura pública no generaba conflicto de interés con su función pública, pues no tiene ninguna relación con la sociedad en referencia y el Departamento de Incentivos Fiscales, en el cual se desempeña, no depende de la Subdirección de la Oficina Nacional de Inversiones, ni la opinión del primero es requisito para la inscripción de capital en la segunda. Finalmente, agregó prueba documental (fs. 7 al 38).

3. Mediante resolución de las nueve horas y cuarenta y cinco minutos del catorce de febrero de dos mil catorce se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles. También se requirió: *i)* al Gerente de Recursos Humanos del Ministerio de Economía que remitiera copia certificada del contrato laboral correspondiente al año dos mil trece del señor Carlos Roberto Reyes Reyes y que informara cuál fue su horario laboral en ese período; y, *ii)* al Director de Comercio e Inversión del Ministerio de Economía que indicará cuál era el propósito del registro de inversión extranjera de la sociedad Suam Corredora de Seguros, S.A. de C.V., en la Oficina Nacional de Inversiones; si al registrarse dicha sociedad en esa oficina obtendría algún tipo de beneficio, o ello sería requisito para la obtención de beneficios en cualquier otra oficina de esa institución, debiendo señalar en tal caso la clase de beneficio, la

normativa que lo regula, las unidades y jefaturas intervinientes en el trámite y las etapas del mismo, así como el nombre, datos generales y cargo que ocupan los servidores públicos que participan y autorizan los trámites correspondientes (f. 39).

Esos requerimientos fueron cumplidos por las señoras Guadalupe Turcios de Salazar y Christel Schulz Interiano el seis y doce de marzo del corriente año, Gerente de Recursos Humanos y encargada interina de la Dirección de Comercio e Inversión, respectivamente (fs. 44 al 60).

Por su parte, el denunciante ratificó y amplió los argumentos planteados en el escrito de contestación de denuncia y agregó prueba documental (fs. 61 al 67).

4. En la resolución de las ocho horas y quince minutos del veintidós de mayo del presente año se requirió para mejor proveer al Coordinador de Seguridad del Ministerio de Economía que informara si los agentes de seguridad de esa cartera de Estado registran la entrada y salida de las instalaciones de los empleados durante horas laborales aún cuando no ingresen computadoras portátiles, en cuyo caso debía remitir copia certificada del reporte correspondiente al tres de mayo de dos mil trece (f. 68).

Tal informe fue rendido por el respectivo servidor público el once de junio de este mismo año, quien informó que no llevan registro de empleados que salen en horas labores si no llevan equipo, y adjuntó el listado de los empleados que el tres de mayo de dos mil trece entraron antes de las siete horas con treinta minutos y salieron después de las dieciocho horas, entre otra información (fs. 72 al 79).

5. Por medio de la resolución de las ocho horas y quince minutos del treinta de junio del corriente año se concedió a los intervinientes el plazo de tres días hábiles para que presentaran sus alegatos sobre la prueba para mejor proveer obtenida (f. 80).

Durante dicho plazo únicamente el denunciado presentó sus argumentos y agregó prueba documental (fs. 83 al 89).

## **II. Hechos probados.**

a) El señor Carlos Roberto Reyes Reyes se desempeña como Jefe del Departamento de Incentivos Fiscales del Ministerio de Economía (fs. 45 al 47).

b) El señor Reyes Reyes celebró ante sus oficios notariales la escritura de constitución de la sociedad "Suam Corredora de Seguros, S.A. de C.V.", en cuyo texto se consignó que fue otorgada a las quince horas del día tres de mayo de dos mil trece (fs. 23 al 30).

c) Según memorando firmado por el señor Porfirio Salvador Figueroa Henríquez, Coordinador de Seguridad del Ministerio de Economía, de conformidad con los registros respectivos, el tres de mayo de dos mil trece los señores Fernando José Arcega Hernández y Octavio Augusto Morales Sanders, otorgantes de la escritura antes relacionada, no ingresaron a las instalaciones del Ministerio de Economía (fs. 63 al 67).

d) Según constancia emitida el quince de octubre de dos mil trece por la señora Guadalupe Turcios de Salazar, Gerente de Recursos Humanos del Ministerio de Economía, de conformidad con el registro de control de asistencia correspondiente al tres de mayo de dos mil



trece, el señor Reyes Reyes ingresó ese día a las instalaciones a las siete horas con treinta y dos minutos y su salida fue a las dieciocho horas con trece minutos (fs. 13, 14 y 50).

e) El quince de octubre de dos mil trece, el señor Porfirio Salvador Figueroa, Coordinador de Seguridad del Ministerio de Economía, hizo constar que según el reporte de agentes de seguridad que llevan registros de entrada y salida de empleados con computadoras portátiles, el tres de mayo de dos mil trece el señor Reyes Reyes ingresó a las siete horas con treinta y cinco minutos y salió a las dieciocho horas con dieciséis minutos (f. 15).

f) A las quince horas del tres de mayo de dos mil trece, el señor Reyes Reyes suscribió un acta en el Departamento de Incentivos Fiscales del Ministerio de Economía, junto con el ingeniero José Roberto Herrera, representante legal de la sociedad Central Logistics, S.A. de C.V., en la cual se hizo constar la entrega de un ejemplar del acuerdo N.º 426, de fecha veintidós de abril de dos mil trece, dirigida al Diario Oficial para su publicación (f. 87).

g) El Departamento de Incentivos Fiscales depende de la Subdirección de Apoyo al Desarrollo Empresarial, y es ajeno a la Subdirección de la Oficina Nacional de Inversiones, en la cual la sociedad “Suam Corredora de Seguros, S.A. de C.V.” tramitó el registro de inversión extranjera o capital extranjero (fs. 16 al 22).

h) De conformidad con el informe de la señora Christel Schulz Interiano, encargada interina de la Dirección de Comercio e Inversión del Ministerio de Economía, el propósito del registro de capital extranjero de la sociedad “Suam Corredora de Seguros, S.A. de C.V.” ante la Oficina Nacional de Inversiones, es en cumplimiento a los artículos 3 letra a) y 17 de la Ley de Inversiones, la cual no otorga beneficios específicos para los inversionistas, sólo respalda un trato nacional, la facilitación de trámites de establecimiento y operación, y el otorgamiento de la calidad de inversionistas extranjeros, entre otras cosas; y que el registro de inversión extranjera no otorga beneficios ni es requisito para que las sociedades realicen trámites en otra dependencia de ese Ministerio (f. 56).

i) Según constancia de la señora Rosa María Muñoz Botero, Gerente de Operaciones y Representante Legal de la sociedad “Suam Corredora de Seguros, S.A. de C.V.”, emitida el dieciséis de octubre de dos mil trece, el señor Reyes Reyes no era empleado, ni se encontraba prestando servicios profesionales de forma interna o externa a dicha sociedad (f. 38).

### **III. Fundamentos de Derecho.**

1. Desde la fase liminar del procedimiento la conducta atribuida al señor Carlos Roberto Reyes Reyes se identificó como una posible transgresión a las prohibiciones éticas de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley” y “Aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado, que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función pública”, contenidas en el artículo 6 letras e) y g) 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.

Consciente de la importancia que el desempeño ético en la función pública reviste en un 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 pretende 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.

2. Bajo esa lógica, la norma ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG persigue evitar que los servidores públicos realicen actividades de orden privado durante la jornada ordinaria de trabajo.

Es decir, se espera que los servidores públicos cumplan efectivamente con la jornada laboral ordinaria, como lo establece –para las unidades del Gobierno Central y las Instituciones Oficiales Autónomas–, el artículo 84 inciso 1º de las Disposiciones Generales de Presupuestos.

En efecto, 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 las que reciben una remuneración proveniente de fondos públicos.

Es así que cuando los servidores públicos incumplen sus horarios de trabajo sin justificación alguna o realizan actividades privadas durante la jornada laboral, 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.

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.

En tal sentido, se pretende evitar las 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.

3. Por otro lado, la norma ética contenida en el artículo 6 letra g) de la LEG pretende que los servidores públicos no 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 de dicha Convención 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 sus funciones.

En definitiva, lo que el artículo 6 letra g) de la LEG pretende es prevenir que el servidor público se encuentre frente a una situación que le genere un 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 Ley; para lo cual están llamados a evitar relaciones laborales, contractuales, convencionales o de cualquier otra naturaleza que les generen 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 conductas.

#### **IV. Consideraciones aplicables al caso concreto.**

En este procedimiento, pese a las actividades de investigación efectuadas por este Tribunal, no se han logrado comprobar las infracciones atribuidas al servidor público denunciado.

Por un lado, con las diligencias practicadas y el análisis en conjunto de toda la prueba recolectada no se establece de manera fehaciente que el señor Carlos Roberto Reyes Reyes haya realizado una actividad privada durante su jornada ordinaria de trabajo.

En su defensa, el servidor público denunciado manifestó que la lectura de la escritura de constitución de la sociedad Suam Corredora de Seguros, S.A. de C.V., estaba programada para horas no hábiles del tres de mayo de dos mil trece, pero que por error se consignó que se otorgaba a las quince horas de ese día y se percató de ello hasta el momento de leerla, por lo cual prefirió dejarla así y no enmendarla.

En efecto, en la escritura de constitución de la sociedad Suam Corredora de Seguros, S.A. de C.V., consta que fue otorgada ante los oficios notariales del investigado a las quince horas del tres de mayo de dos mil trece, por los señores Fernando José Arteaga Hernández y Octavio Augusto Morales Sanders, es decir, en un día y hora laboral; sin embargo, de la prueba documental de descargo aportada por el señor Reyes Reyes y la demás recabada por este

Tribunal, consta que ese día ingresó a laborar a las siete horas con treinta y dos minutos y se retiró a las dieciocho horas con trece minutos, y que a las quince horas de esa fecha en el Departamento de Incentivos Fiscales del Ministerio de Economía suscribió un acta junto con el señor José Roberto Herrera, representante legal de la sociedad Central Logistics, S.A. de C.V.

Adicionalmente, la prueba documental que obra en este procedimiento indica que el tres de mayo de dos mil trece los señores Fernando José Arteaga Hernández y Octavio Augusto Morales Sanders no ingresaron a las instalaciones del Ministerio de Economía; es decir, que el señor Reyes Reyes no pudo haberlos atendido dentro de las instalaciones del Ministerio, ni desatendió sus labores para ello.

Así, es válido concluir que la *verdad real* en este caso es que el referido servidor se encontraba en su lugar de trabajo el día y la hora antes apuntados, realizando una actividad propia de su empleo público.

No obstante lo anterior, este Tribunal reconoce que es incorrecto y contrario a la fe pública que un notario consigne datos falsos o erróneos en una escritura, como el establecimiento de una hora diferente a la que en realidad fue otorgado un instrumento público.

En razón de ello, se considera procedente certificar los pasajes pertinentes del expediente de este procedimiento a la Sección de Investigación Profesional de la Corte Suprema de Justicia, para los efectos legales consiguientes.

Por otro lado, ha quedado demostrado que el Departamento de Incentivos Fiscales, en el cual el servidor público denunciado se desempeña como Jefe, depende de la Subdirección de Apoyo al Desarrollo Empresarial, unidad independiente de la Subdirección de la Oficina Nacional de Inversiones, en la que la sociedad Suam Corredora de Seguros, S.A. de C.V., tramitó el registro de capital extranjero.

Asimismo, se estableció que el trámite de dicho registro no es requisito para que la sociedad Suam Corredora de Seguros, S.A. de C.V., realice trámites distintos en otras dependencias del Ministerio de Economía; es decir, que no es necesario ese registro para efectuar gestiones en el Departamento de Incentivos Fiscales y, además, la referida sociedad no ha hecho ninguna gestión en ese último departamento, cuyo jefe es el señor Reyes Reyes.

Finalmente, se comprobó que el servidor público denunciado no era empleado, ni se encontraba prestando servicios profesionales de forma interna o externa a la sociedad Suam Corredora de Seguros, S.A. de C.V.

En conclusión, las circunstancias comprobadas robustecen los argumentos de defensa del señor Carlos Roberto Reyes Reyes, pues no se ha sustentado en autos que el mismo haya realizado actividades privadas dentro de su jornada ordinaria de trabajo; ni que mantuviera un empleo, relación contractual o responsabilidad privada que menoscabara su imparcialidad en el desempeño de su función pública, o le provocara un conflicto de interés.

Esto incide de forma inevitable en el pronunciamiento de la resolución definitiva; 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 la denuncia, lo cual en el caso concreto no puede determinarse.

En definitiva, entonces, no se ha establecido que el servidor público denunciado haya transgredido las prohibiciones éticas reguladas en el artículo 6 letras e) y g) de la LEG.

Por tanto, con base en los artículos I de la Constitución, III y VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1, 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 1, 6 letras e) y g), 20 letra a), 37 de la Ley de Ética Gubernamental y 99 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE**:

a) **Absuélvese** al señor Carlos Roberto Reyes Reyes, Jefe del Departamento de Incentivos Fiscales del Ministerio de Economía, a quien se le atribuía haber transgredidos las prohibiciones éticas de *“Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”* y *“Aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado, que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función pública”*, contenidas en el artículo 6 letras e) y g) de la Ley de Ética Gubernamental.

b) **Certifíquese** los folios del 1 al 4, del 7 al 12, del 23 al 31 y la presente resolución a la Sección de Investigación Profesional de la Corte Suprema de Justicia, para los efectos legales consiguientes.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

Col 1

