

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las catorce horas veinticinco minutos del veintinueve de marzo de dos mil dieciséis.

El presente procedimiento inició mediante aviso telefónico recibido el veinticinco de julio de dos mil trece.

CONSIDERANDOS:

1. Relación del caso

1. El informante señaló que desde junio de dos mil nueve el señor Ricardo Arturo Roque Baires se desempeña como Asesor Jurídico del Ministro de Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP), percibiendo una remuneración de dos mil ochocientos dólares mensuales (US [REDACTED]).

Indicó, además, que desde el mes de junio de dos mil doce dicho servidor público fue contratado como Asesor Legal de las Alcaldías Municipales de San Francisco Javier y San Agustín, departamento de Usulután, recibiendo en cada una de ellas la cantidad de mil dólares mensuales en concepto de remuneración (US [REDACTED]).

Agregó que desde esa fecha el señor Roque Baires atiende los asuntos de dichas municipalidades los días miércoles y el resto de la semana cumple sus funciones en el referido Ministerio (f. 1).

2. Por resolución de las nueve horas veinte minutos del quince de agosto de dos mil trece se ordenó la investigación preliminar del caso por la posible transgresión a las prohibiciones éticas de *"Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario, excepto las que expresamente permita el ordenamiento jurídico"* y *"Desempeñar simultáneamente dos o más cargos o empleos en el sector público que fueren incompatibles entre sí por prohibición expresa de la normativa aplicable, por coincidir en las horas de trabajo o porque vaya en contra de los intereses institucionales"* reguladas en el art. 6 letras c) y d) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG), por parte del señor Ricardo Arturo Roque Baires; por lo que se requirió informe al Ministro de Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano y a los Concejos Municipales de San Francisco Javier y San Agustín, ambos de Usulután (f. 2).

3. El veinte de septiembre de dos mil trece, el señor Cristóbal Cuéllar Alas, Subgerente General de la Gestión Corporativa del MOP informó que el señor Roque Baires labora en esa institución desde el uno de julio de dos mil nueve como delegado de tránsito, y que desde el uno de marzo de dos mil diez se desempeña como Coordinador Jurídico, contratado con recursos del Fondo de Actividades Especiales. Agregó que el señor Roque Baires fue nombrado como Director General de Caminos *ad honorem* y que su horario de trabajo es desde las siete horas treinta minutos a las quince horas treinta minutos, no estando sujeto a ningún sistema de marcación para control de su jornada laboral (fs. 10 al 52).

4. El veintisiete de septiembre de dos mil trece el señor Emilio Arnoldo Iglesias Reyes, Alcalde Municipal Interino de San Francisco Javier, informó que el señor Ricardo Arturo Roque Baires no labora en dicha municipalidad, sino que es el Director Ejecutivo del Bufete [REDACTED], el cual presta a ese municipio servicios de asesoría legal externa (fs. 54 al 60).

5. Mediante resolución de las nueve horas con diez minutos del dieciocho de noviembre de dos mil trece, se requirió por segunda vez informe al Concejo Municipal de San Agustín (f. 61).

6. El diecinueve de diciembre de dos mil trece la señora Sandra Jeanette Ramos, Síndica Municipal de San Agustín, Usulután, informó que el señor Ricardo Arturo Roque Baires laboró para dicha municipalidad como asesor jurídico en el periodo comprendido entre febrero y septiembre de dos mil trece, con obligación de otorgarles un día de visitas y ofreciendo asesorías por teléfono, fax o correo electrónico. Añadió que tenía a su cargo el área jurídica de la cual entregaba informes mensuales y que se le pagaba de la partida de fondos propios de la institución por setecientos dólares mensuales (US\$ [REDACTED]) (f. 66).

7. Por resolución de las catorce horas diez minutos del siete de marzo de dos mil catorce, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Ricardo Arturo Roque Baires, a quien se atribuyó la transgresión de las prohibiciones éticas de "*Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario, excepto las que expresamente permita el ordenamiento jurídico*", "*Desempeñar simultáneamente dos o más cargos o empleos en el sector público que fueren incompatibles entre sí por prohibición expresa de la normativa aplicable, por coincidir en las horas de trabajo o porque vaya en contra de los intereses institucionales*" y "*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo*", reguladas en el art. 6 letras c), d) y e) de la LEG, por cuanto desde junio de dos mil doce hasta septiembre de dos mil trece, dicho señor se habría desempeñado como Coordinador Jurídico y Director General de Caminos *ad honorem* en el MOP, y a la vez como asesor legal de la Alcaldía de San Agustín y miembro de una empresa asesora de la Alcaldía de San Francisco Javier, en horarios coincidentes.

Adicionalmente, se concedió al referido señor el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (f. 67).

8. Con el escrito presentado el día treinta y uno de marzo de dos mil catorce el señor Ricardo Arturo Roque Baires ejerció su derecho de defensa, incorporó prueba documental y ofreció prueba testimonial (fs. 70 al 76).

9. En la resolución de las ocho horas treinta y cinco minutos del veintiséis de noviembre de dos mil catorce se abrió a pruebas el procedimiento, se comisionó al licenciado Moris Edgardo Landaverde Hernández para que realizara la investigación de los hechos y la recepción de prueba, y se requirieron informes a los Alcaldes Municipales de San Francisco Javier y San Agustín, así como al Ministro de Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano (fs. 77 y 78).

10. Mediante oficio recibido el dieciséis de diciembre de dos mil catorce el señor Carlos Alberto Gámez Estrada, Alcalde Municipal de San Agustín, remitió la documentación requerida en el marco del período probatorio (fs. 82 al 117).

11. El nueve de enero de dos mil quince el señor Julio César Rivera Galán, Gerente de Desarrollo del Talento Humano y Cultura Institucional del MOP, respondió el requerimiento efectuado por este Tribunal en el marco del período probatorio (fs. 121).

12. Por resolución de las diez horas quince minutos del veinte de enero de dos mil quince se ordenó notificar al señor Roque Baires en la dirección que consta en su Documento Único de Identidad como su residencia (fs. 122).

13. El instructor designado por el Tribunal mediante informe fechado el veintiuno de enero de dos mil quince, expuso las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; asimismo propuso prueba testimonial e incorporó prueba documental (fs. 123 al 336).

14. En la resolución de las trece horas veinte minutos del veinticuatro de junio dos mil quince se programó audiencia probatoria para las nueve horas del catorce de julio de ese mismo año, se ordenó citar como testigos a los señores [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], se solicitó a la Procuradora General de la República que asignara un defensor público para que asistiera al señor Roque Baires, y se requirió informe por segunda vez al Alcalde Municipal de San Francisco Javier (fs. 340 y 341).

15. En la audiencia de prueba efectuada el catorce de julio de dos mil quince se recibió la declaración de parte del señor Ricardo Arturo Roque Baires y el testimonio del señor [REDACTED]. Los testigos [REDACTED] y [REDACTED] no comparecieron a la diligencia.

En síntesis, el señor Roque Baires expresó que desde agosto de dos mil doce dirige su despacho particular en horas no laborales, ofreciendo asesoría en Derecho Administrativo a diferentes Alcaldías, entre ellas las de San Agustín y San Francisco Javier, ambas del departamento de Usulután.

Agregó que las erogaciones para el pago de sus honorarios de parte de dichas municipalidades, no provienen del Fondo General de la Nación, sino de fondos comunes por el cobro de tasas municipales. Adicionalmente, agregó que su salario como empleado del MOP provenía de Fondos de Actividades Especiales que genera la institución. Por tal razón adujo no haber vulnerado la LEG pues ésta exige que los fondos provengan del presupuesto del Estado.

También negó haber utilizado tiempo de su jornada laboral, lo cual adujo no poder probar debido a que el MOP le ha ocultado la información referente al registro de sus horas de entrada y salida a la institución.

Finalmente, afirmó que en los contratos que celebró con las referidas municipalidades, se estableció con claridad que las labores de asesoría se realizarían en horas no laborales y que no resulta creíble o lógico que haya tenido que comparecer hasta dichos municipios durante su jornada de trabajo, tomando en cuenta la distancia que hay hasta dichos lugares.

Por otra parte, el señor Orozco Luna expresó que en el período comprendido entre los años dos mil doce y dos mil catorce laboró en el MOP desempeñando funciones en la Gerencia de Derechos de Vía y en la Dirección General de Caminos, y su jefe inmediato era el señor Roque Baires. Agregó que el horario laboral de ambos era de las siete horas treinta minutos hasta las quince horas treinta minutos.

Añadió, además, no poder afirmar que su superior haya permanecido todo el tiempo en la oficina en el período investigado, ya que no era su función estar pendiente de eso, y en vista que su persona, compañeros de trabajo y su jefe, realizaban labores de campo, como inspecciones, no podría asegurar lo que el señor Roque Baires hacía cuando realizaba dichas diligencias, ya que él no asistía a ellas (fs. 350 al 355).

16. Mediante el oficio referencia MOP-UCR-LEGAL-CEX-0372-2015 recibido el diecisiete de julio de dos mil quince, el señor Marco Julio Iraheta Hernandez, Gerente Legal Institucional del MOP, informó que las instalaciones de la Dirección General de Caminos se encuentran ubicadas en un lugar distinto al de la oficina principal de la Gerencia que dirige; y que en reiteradas ocasiones, cuando requería la presencia física del señor Roque Baires, Coordinador Ad Honorem de dicha dirección, no se encontraba. Añadió que las funciones que realizaba el referido señor eran administrativas, y debió ejecutarlas dentro de la oficina (f. 356 al 358).

17. Por resolución de las ocho horas con veinte minutos del catorce de octubre de dos mil quince se citó por segunda vez a los señores [REDACTED] y [REDACTED] para que comparecieran a la audiencia de prueba señalada para las nueve horas del diez de noviembre de dos mil quince y se requirió por tercera vez informe al Alcalde Municipal de San Francisco Javier, Usulután. Dicha audiencia no fue realizada por la incomparecencia de los testigos, y del señor Ricardo Arturo Roque Baires (fs. 359 y 365).

18. Mediante resolución de las once horas veinte minutos del quince de febrero del presente año, se prescindió del testimonio los señores [REDACTED] y [REDACTED] en vista que a pesar de haber sido citados legalmente en dos ocasiones no comparecieron a la audiencia de prueba. Asimismo, se confirió traslado al señor Ricardo Arturo Roque Baires para que presentara las alegaciones que estimare pertinentes; derecho que no ejerció (f. 366).

II. Hechos probados

1) Entre octubre de dos mil doce y septiembre de dos mil trece el señor Ricardo Arturo Roque Baires se desempeñaba como Coordinador Jurídico del Área de Adquisición de Derechos de Vía del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano y como Director General de Caminos *Ad Honorem* (fs. 10 al 33).

2) El horario de trabajo del señor Ricardo Arturo Roque Baires en el MOP en el período comprendido entre dos mil doce a septiembre de dos mil trece, era de las siete horas treinta minutos a las quince horas treinta minutos (fs. 10 al 33).



3) El doce de septiembre de dos mil doce el Concejo Municipal de San Francisco Javier, mediante acuerdo veintitrés, documentado en acta número veintidós, decidió contratar los servicios profesionales de asesoría externa del señor Ricardo Arturo Roque Baires, para el período comprendido entre el dieciocho de septiembre hasta el treinta y uno de diciembre de ese año, por la cantidad de mil cien dólares mensuales (US\$ [REDACTED]).

4) Para el año dos mil trece, mediante acuerdo número cincuenta y cinco, documentado en acta uno, el Concejo Municipal de San Francisco Javier, refrendó la contratación del señor Roque Baires cuya retribución se pagó en novecientos cuarenta y cinco dólares de los Estados Unidos mensuales (US\$ [REDACTED]) (f. 137).

5) El siete de enero de dos mil trece la municipalidad de San Francisco Javier y el señor Ricardo Arturo Roque Baires suscribieron el contrato de consultoría y servicios de asesoría legal referencia AMSFJ-01-2013, en cuya cláusula primera éste se obligó a acudir a la municipalidad una vez por semana en jornada extraordinaria, proveer asesoría legal de manera verbal, vía telefónica o correo electrónico y representar legalmente a la institución, quien devengaría novecientos cuarenta y cinco dólares (US\$ [REDACTED]00) mensuales (fs. 73 al 75).

6) El veintinueve de enero de dos mil trece el Concejo Municipal de San Agustín, mediante acuerdo número veinte documentado en acta número tres, decidió contratar los servicios profesionales de asesoría legal del señor Ricardo Arturo Roque Baires, en el período del uno de febrero hasta el treinta de agosto de ese mismo año, por la cantidad de setecientos ochenta dólares (US\$ [REDACTED].00) mensuales (f. 84).

7) El cuatro de febrero de dos mil trece la municipalidad de San Agustín y el señor Ricardo Arturo Roque Baires firmaron un contrato de prestación de servicios profesionales, en cuya cláusula cuarta el último se obligó a acudir a la municipalidad una vez por semana en jornada extraordinaria (fs. 83).

8) Durante los años dos mil doce a dos mil trece el señor Ricardo Arturo Roque Baires, únicamente solicitó permiso personal con goce de sueldo para ausentarse de sus labores ordinarias en el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, el diez de octubre de dos mil trece, no reportando incapacidades ni otras licencias (f. 335).

9) El señor Marco Julio Iraheta Hernandez, Gerente Legal Institucional del MOP, superior jerárquico del señor Roque Baires, durante el período investigado, en reiteradas ocasiones requirió la presencia de éste mediante llamadas telefónicas, advirtiendo su ausencia en la oficina, ya que sus compañeros de trabajo aseguraban que se encontraba fuera, aun cuando sus labores debían realizarse en las instalaciones de dicho ministerio (f. 356 al 358).

10) El veinticuatro de julio de dos mil trece a las catorce horas con cuarenta minutos, el señor Ricardo Arturo Roque Baires presentó personalmente un escrito en el Juzgado de Primera Instancia de Jiquilisco, departamento de Usulután, mostrándose parte como representante del Municipio de San Agustín, Usulután, en el proceso laboral de nulidad de despido que el señor [REDACTED] inició en contra de dicha municipalidad, clasificado bajo referencia LEC1-L-13 (fs. 256 al 277).

11) El veinticinco de julio de dos mil trece a las catorce horas el señor Ricardo Arturo Roque Baires, en calidad de apoderado de la municipalidad de San Agustín, intervino en una Audiencia de Examen de Testigos, celebrada en el Juzgado de Primera Instancia de Jiquilisco, señalada en el referido proceso laboral (fs. 278 y 279).

12) El treinta y uno de julio de dos mil trece a las nueve con cuarenta minutos, el señor Ricardo Arturo Roque Baires, presentó un escrito en el Tribunal en el Juzgado de Primera Instancia de Jiquilisco, evacuando prevenciones (f. 282).

III. Fundamentos de Derecho

1. Desde la fase liminar del procedimiento la conducta atribuida al señor Ricardo Arturo Roque Baires se identificó como una posible transgresión a las prohibiciones éticas de "*Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario, excepto las que expresamente permita el ordenamiento jurídico*", "*Desempeñar simultáneamente dos o más cargos o empleos en el sector público que fueren incompatibles entre sí por prohibición expresa de la normativa aplicable, por coincidir en las horas de trabajo o porque vaya en contra de los intereses institucionales*" y "*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo*", reguladas en el art. 6 letras c), d) y e) de la LEG.

Ahora bien, los hechos objeto de análisis se adecúan de mejor manera a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de dicha normativa, no así a las prohibiciones del artículo 6 letras c) y d) de la misma, ya que el vínculo entre el señor Roque Baires y las municipalidades de San Francisco Javier y San Agustín, se generó en razón de contratos de consultoría y prestación de servicios legales bajo la modalidad de contratación directa de conformidad con la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, por lo que las actividades requeridas por dichas municipalidades las realizó en el ejercicio de la práctica privada de su profesión y no como servidor público.

Por tal motivo, es preciso realizar el análisis de tipicidad únicamente a partir de lo dispuesto en el artículo 6 letra e) de la LEG, dada la facultad de la que goza este Tribunal para establecer en cualquier fase del procedimiento el correspondiente juicio de tipicidad.

2. En ese sentido, la prohibición ética de "*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo*", regulada en el art. 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.

Ahora bien, la referida jornada debe comprenderse de acuerdo con la naturaleza de las actividades públicas que se efectúen por parte del servidor de que se trate, ya que si este no ejerce sus funciones a tiempo completo, aquella se entenderá referida a los momentos definidos ya sea normativa o administrativamente para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades públicas.



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.

Por ende, cuando los servidores públicos 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.

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 consecuencia, 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.

IV. Consideraciones aplicables al caso concreto

1. Con la prueba vertida en el presente procedimiento ha quedado demostrado fehacientemente que los días veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de julio de dos mil trece, a las catorce con cuarenta minutos, catorce horas, y a las nueve horas cuarenta minutos, respectivamente, el señor Roque Baires compareció personalmente al Juzgado de Primera Instancia de Jiquilisco, Usulután, a realizar actividades de procuración a favor del Municipio de San Agustín, Usulután, en el proceso laboral de nulidad de despido que el señor [REDACTED] inició en contra de dicha municipalidad, tramitado con referencia LEC 1-L-13.

En esas ocasiones, el señor Roque Baires debía estar realizando sus labores ordinarias como Coordinador Jurídico del Área de Adquisición de Derechos de Vía y como Director General de Caminos, ambos cargos en el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano, institución en la cual no tramitó permisos o licencias para ausentarse de sus instalaciones (f. 335).

De esta forma, resulta éticamente reprochable que el investigado se haya ausentado de su empleo público y desatendido sus funciones en el MOP para realizar una actividad propia de la práctica privada del ejercicio de su profesión de abogado, procurando a favor del municipio de San Agustín y percibiendo por ello una remuneración.

En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en este procedimiento, se concluye que los días veinticuatro, veinticinco y treinta y uno, todos de julio de dos mil trece, el señor Ricardo Arturo Roque Baires infringió 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.

Ello resulta antagónico al desempeño ético de la función pública, la cual debe anteponer siempre el interés público sobre el particular, en beneficio de la colectividad, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

V. Sanción aplicable

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

Ahora bien, según el Decreto Ejecutivo N.º 104, de fecha uno de julio de dos mil trece, y publicado en el Diario Oficial N.º 119, Tomo 400, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que inició la conducta del señor Ricardo Arturo Roque Baires, equivalía a doscientos treinta y tres dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$233.10).

A la vez, 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 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, el ausentarse en tres ocasiones de su empleo público en el MOP y desatender sus funciones para realizar actividades remuneradas de procuración a favor del municipio de San Agustín, revela un hecho grave que amerita una sanción de igual envergadura.

Adicionalmente, la conducta del señor Roque Baires ocasionó un daño al Ministerio de Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano, pues éste erogó fondos para cancelar el salario de una persona que no cumplió su horario laboral por realizar actividades privadas que le generaron un beneficio económico, lo cual atenta a todas luces contra la naturaleza del servicio público que está obligado a prestar, que es *“satisfacer el interés general de la comunidad que recibe los servicios públicos”*.

En razón de lo anterior, es pertinente imponer al infractor una multa correspondiente a tres salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigente al momento del inicio de la comisión de los hechos, equivalentes a seiscientos sesenta y nueve dólares de los Estados Unidos de América con treinta centavos (US\$669.30), por la infracción 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 LEG.

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, 2, 6 letra e), 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 Ricardo Arturo Roque Baires, Coordinador Jurídico del Área de Adquisición de Derechos de Vía y Director General de Caminos *Ad Honorem* del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano, con una multa correspondiente



a tres salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigentes al momento del inicio de la comisión de los hechos, equivalentes a seiscientos sesenta y nueve dólares de los Estados Unidos de América con treinta centavos (US\$669.30), por la infracción 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 LEG.

b) *Incorpórense* los datos correspondientes del señor Ricardo Arturo Roque Baires en el Registro Público de Personas Sancionadas.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.



Co4 ✓