

85-A-16

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las once horas con veinte minutos del día veintiséis de febrero de dos mil diecinueve.

Por agregado el escrito suscrito por el licenciado Eduardo Enrique Mejía Lemus, apoderado general judicial con cláusula especial del licenciado German Ernesto Villalobos Sánchez, con la documentación que adjunta (fs. 158 al 163).

Considerandos:

El presente procedimiento inició mediante aviso recibido por correo electrónico el día veinte de junio de dos mil dieciséis, contra el licenciado German Ernesto Villalobos Sánchez, Coordinador de la Oficina Distribuidora de Procesos para Tribunales de Sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

I. Relación de los hechos.

a) Objeto del caso

Al investigado se 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 (LEG); por cuanto, durante el periodo comprendido de mayo de dos mil doce a junio de dos mil dieciséis, reiteradamente, se habría presentado a sus labores a las once de la mañana, incumpliendo su horario de trabajo.

b) Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de las nueve horas y veinte minutos del día ocho de septiembre de dos mil dieciséis (f. 2), se ordenó la investigación preliminar del caso, requiriéndose informe al Presidente del Órgano Judicial.

2. Mediante oficio referencia UAJ-1039-JB (fs. 4 al 16), el Director de Recursos Humanos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), informó que: (i) El señor Villalobos Sánchez se ha desempeñado como Coordinador de la Oficina Distribuidora de Procesos para Tribunales de Sentencia, desde el día siete de mayo de dos mil doce; (ii) las funciones del cargo que ostenta se encuentran descritas en el Manual de Descripción de Puestos de las Oficinas Distribuidoras de Procesos; (iii) el mecanismo de control de asistencia a la jornada ordinaria de trabajo es a través del registro mediante libro; (iv) el control de licencias autorizadas al señor Villalobos Sánchez corresponde al Departamento de Registro, Control y Planillas de la Dirección de Recursos Humanos de la Corte Suprema de Justicia; y (v) tanto el Gerente General de Asuntos Jurídicos como el Jefe de la Unidad de Asistencia Jurídica de la Dirección de Recursos Humanos, ambos de la CSJ, señalaron que no habían recibido informe alguno sobre incumplimientos de la jornada laboral por parte del señor Villalobos Sánchez, ni sobre la realización de actividades particulares de éste durante la misma.

3. En la resolución de las diez horas y veinte minutos del día veintiuno de abril de dos mil diecisiete (f. 17), se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el licenciado German Ernesto Villalobos Sánchez, Coordinador de la Oficina Distribuidora de Procesos para Tribunales de Sentencia, atribuyéndosele la posible transgresión a la prohibición ética regulada por el artículo 6 letra e) de la LEG; concediéndosele el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

4. Por resolución pronunciada a las once horas y veinticinco minutos del día veintidós de enero de dos mil dieciocho (f. 19), se hizo constar que el investigado no ejerció su derecho de defensa en el plazo correspondiente, pese a haber sido notificado en debida forma, según consta en acta de notificación de f. 20; en consecuencia, se abrió a pruebas el procedimiento, comisionándose al licenciado Eduardo Alfonso Alvarenga Mártir como instructor para que realizara la investigación de los hechos, la recepción de la prueba y cualquier otra diligencia que fuera útil, pertinente y necesaria para el esclarecimiento del objeto de la investigación.

5. El instructor designado por este Tribunal, mediante informe de fecha doce de marzo de dos mil dieciocho (fs. 22 al 130), estableció los hallazgos de la investigación efectuada, incorporó prueba documental y ofreció prueba testimonial.

6. Mediante resolución de las diez horas y diez minutos del día diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho, este Tribunal señaló audiencia de prueba para el día trece de noviembre del mismo año; ordenó citar a las señoras [REDACTED]; se comisionó al licenciado Herson Eduardo López Amaya para que efectuara el interrogatorio directo de las mismas; se previno al licenciado German Ernesto Villalobos Sánchez sobre su defensa técnica; y se requirió a la Procuradora General de la República que designara a un defensor público para que brindara representación legal al investigado (f. 137).

7. Con el escrito presentado el día doce de noviembre de dos mil dieciocho, el licenciado Eduardo Enrique Mejía Lemus solicitó intervención en calidad de apoderado general judicial con cláusula especial del licenciado German Ernesto Villalobos Sánchez; y solicitó que se reprogramara la audiencia, debido a que era "nuevo en el conocimiento del caso" y con el fin de garantizar una adecuada defensa de su representado (fs. 143 al 149).

8. Por resolución de las quince horas y cincuenta minutos del día doce de noviembre de dos mil dieciocho, se autorizó la intervención del abogado Eduardo Enrique Mejía Lemus, en calidad de apoderado general judicial con cláusula especial del licenciado Villalobos Sánchez; y se declaró improcedente la petición del mismo de reprogramar la audiencia de prueba (f. 150).

9. El día trece de noviembre de dos mil dieciocho (fs. 154 y 155) se llevó acabo la audiencia probatoria señalada, donde se recibió el testimonio de las señoras [REDACTED], conocida por [REDACTED] y [REDACTED].

10. En la resolución de las once horas cincuenta y cinco minutos del día once de diciembre de dos mil dieciocho, se concedió al investigado el plazo de tres días hábiles para que presentara las alegaciones que estimase pertinentes (f. 156).

11. Con el escrito presentado el día dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho (fs. 158 al 163), el licenciado Eduardo Enrique Mejía Lemus, apoderado general-judicial del licenciado Villalobos Sánchez, indica que las pruebas deben valorarse según las reglas de la sana crítica; que en el presente caso la prueba vertida ha sido en su mayoría documental, la cual a su juicio, "(...) no ayuda a establecer con claridad la comisión de la falta que se le atribuye ya que ninguna establece sanciones o procesos sancionatorios seguidos contra el referido profesional (...) que determine la posibilidad de que (...) estuviese fuera de su lugar de trabajo en la realización de actividades privadas(...)" [sic].

Señala que la prueba testimonial de las señoras [REDACTED] conocida por [REDACTED] Ana [REDACTED], no comprueba con plenitud la comisión de los hechos, ya que a su criterio, "(...) ninguna de las dos es capaz de estipular un tiempo o momento preciso donde se realizó la comisión de la falta, lo cual resulta contradictorio con la prueba documental aportada, ya que resulta ilógico pensar que las jefaturas superiores no hayan notado la ausencia del referido profesional (...) sin haber previamente hecho algún tipo de sanción administrativa interna (...)” [sic].

Finalmente, considera que las pruebas “de la parte acusadora” son “presunciones”, las cuales no generan certeza absoluta de la comisión de la falta (fs.158 al 163).

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 artículo 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 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 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. 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 artículo I 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, entre ellas el actuar con apego a la Constitución y a las leyes dentro del marco de sus atribuciones.

Asimismo, 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. Lo cual persigue prevenir y erradicar cualquier práctica que atente contra la calidad de la función pública en detrimento de la colectividad.

En suma, la labor de este Tribunal de Lucha contra la corrupción, responde a compromisos adquiridos por el Estado en las convenciones antes referidas y a las competencias delimitadas por la LEG.

b) Infracción atribuida

En el presente procedimiento se atribuye al licenciado German Ernesto Villalobos Sánchez 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 LEG.

La referida prohibición ética 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, dicha 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.

Es así que 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 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:

i) Oficio referencia UAJ-1039-JB de fecha veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, suscrito por el Director de Recursos Humanos de la CSJ (f. 4).

ii) Copia certificada de contrato número 2381/2016 de fecha veintiuno de enero de dos mil dieciséis (f. 6).

iii) Copia certificada del descriptor del cargo de Jefe de Oficina Distribuidora de Procesos (fs. 7 y 8).

iv) Memorándum referencia 4241-GGAJ-16 ks de fecha veintiuno de octubre de dos mil dieciséis, emitido por el Gerente General de Asuntos Jurídicos Interino de la CSJ, adjunta constancia emitida por el Jefe de la Unidad de Asistencia Jurídica (fs. 15 y 16).

v) Certificación del detalle de personal de la Oficina Distribuidora de Procesos para Tribunales de Sentencia (f. 29).

vi) Certificación del reporte de licencias concedidas al licenciado German Ernesto Villalobos Sánchez durante el período investigado (fs. 11 al 14, 30 y 31).

vii) Certificación de los contratos del licenciado Villalobos Sánchez correspondientes al período investigado (fs. 36 al 41).

viii) Constancia de salarios del licenciado Villalobos Sánchez durante el período investigado (fs. 42, 43 y 45 al 47).

ix) Copias de memorándums referencias 2202-GGAJ-15 ks, de fecha veintitrés de julio de dos mil quince; 3871-GGAJ ks del día seis de octubre de dos mil catorce; y 3941-GGAJ ks del día nueve de octubre de dos mil catorce, todos suscritos por el Gerente General de Asuntos Jurídicos Interino de la CSJ (fs. 9, 10, 44 y 48 al 50).

x) Copia de memorándum de fecha dieciséis de diciembre de dos mil nueve suscrito por el entonces Presidente de la CSJ (f. 51).

xi) Copia y certificación del acuerdo número 791 del día nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de esa época (fs. 52 y 129).

xii) Copia del libro de marcaciones del personal de la Oficina Distribuidora de Procesos para Tribunales de Sentencia durante el período comprendido entre el día veintisiete de julio de dos mil quince al día veintisiete de junio de dos mil dieciséis (fs. 57 al 127).

xiii) Entrevistas efectuadas por el instructor a las señoras [REDACTED] y [REDACTED] [REDACTED] (fs. 53 y 56).

xiv) Declaración testimonial de las [REDACTED] conocida por [REDACTED] y Ana [REDACTED], recibidos en audiencia de prueba el día trece de noviembre de dos mil dieciocho (fs. 154 y 155).

Por otra parte, no será valorada la documentación que consta de fs. 32 al 35, en la cual se presenta el reporte de llegadas tardías de los empleados de la referida Oficina, correspondiente al mes de enero de dos mil dieciocho, por encontrarse fuera del período investigado.

IV. Valoración de la prueba y decisión del caso.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5º de la LEG, la prueba vertida en el procedimiento se valorará 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.

Esto quiere decir, que en "el procedimiento administrativo, en suma, rige el principio de la libre valoración de la prueba por el órgano decisor con sujeción a las reglas de la sana crítica, reglas que, en cuanto criterios de lógica y razón en la apreciación de la prueba practicada (...) encuentran fundamento en el principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes públicos, límite infranqueable en la

apreciación de las pruebas (...)” (Barrero, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, pp. 261 y 262).

La valoración de la prueba “es un proceso de justificación” (Sentencia de Inconstitucionalidad 23-2003AC, de fecha 18-XII-2009, Sala de lo Constitucional), que pretende determinar una verdad formal u operativa, que permita justificar y legitimar la decisión final dentro del procedimiento.

En las decisiones administrativas sólo es posible admitir hechos o circunstancias que hayan sido acreditados mediante pruebas objetivas, lo que impide que éstas sean fundadas en elementos puramente subjetivos del ente decisor.

Respecto a la valoración por parte del órgano decisor de las pruebas practicadas en el expediente debe resultar ajustada a los cánones de la lógica o del criterio racional, de manera tal que la extracción de resultados probatorios de cargo que no deriven en absoluto de las diligencias acreditadas o probatorias practicadas en el expediente habrá de ocasionar la lesión del derecho a la presunción de inocencia (José Garberí Llobregat, “El Procedimiento Administrativo Sancionador”).

El sistema de valoración de la prueba que la LEG indica que debe utilizar el Tribunal es el de la sana crítica, definido como las reglas del correcto entendimiento humano; contingentes y variables con relación a la experiencia del tiempo y del lugar; pero estables y permanentes en cuanto a los principios lógicos en que debe apoyarse la sentencia. Esto obedece a que el procedimiento administrativo sancionador responde a la estructura procedimental del proceso penal, del que se aplican sus principios con algunas matizaciones, como se reconoce de forma unánime en la doctrina y en la jurisprudencia nacional, en particular de la Sala de lo Contencioso Administrativo (v.gr. sentencia pronunciada en el proceso 11-2010 el 13/II/2014).

Así, resulta claro que el Tribunal se halla en el deber inexcusable de tomar en consideración todas las pruebas legalmente incorporadas al procedimiento y en cumplimiento a lo establecido en el artículo 89 del Reglamento de la LEG.

En virtud de lo anterior, con la prueba producida en el transcurso del procedimiento se ha establecido con certeza:

1) *De la calidad de servidor público del investigado.*

Según la certificación del contrato número 2528/2012, el día siete de mayo de dos mil doce el licenciado Villalobos Sánchez fue nombrado como Coordinador de la Oficina Distribuidora de Procesos para Tribunales de Sentencia (f. 36).

Adicionalmente, con base en la certificación de los contratos números 193/2013, 2401/2014, 427/2015, y 2381/2016, correspondientes a los años dos mil trece hasta dos mil dieciséis, el licenciado Villalobos Sánchez fue refrendado en el mismo cargo (fs. 38 al 41).

Dentro de las funciones asignadas al licenciado Villalobos Sánchez, se señalan: planificar, coordinar, dirigir y controlar el desarrollo de las actividades relacionadas con la distribución de procesos y diligencias a los Juzgados y Tribunales de su competencia; supervisar a personas delegadas en Centros Judiciales, supervisar el trabajo que desarrolla el personal a su cargo; autorizar con su firma las solicitudes de designación del Juzgado o Tribunal; motivar al personal en la ejecución de las actividades y responsabilidades asignadas; entre otras (fs. 7 y 8).

2) *Del horario de labores del licenciado Villalobos Sánchez.*

Consta en los informes suscritos por el Director de Recursos Humanos y el Gerente General de Asuntos Jurídicos Interino, ambos de la CSJ, que el horario del licenciado Villalobos Sánchez se encuentra regulado en el artículo 84 de las Disposiciones Generales de Presupuestos; y lo mismo se indica en la cláusula número 3 de cada uno de los contratos antes relacionados (fs. 4, 15, 36, 38 al 41).

Ahora bien, dicha norma establece: "*En todas las oficinas públicas el despacho ordinario será de lunes a viernes, en una sola jornada de las ocho a las dieciséis horas, con una pausa de cuarenta minutos para tomar los alimentos (...)*".

3) *Del mecanismo de control de asistencia en la Oficina Distribuidora de Procesos para Tribunales de Sentencia.*

Según certificación del acuerdo número 791 del día nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de esa época decidieron: "(...) Relevar de la obligación de marcar tarjeta de control de asistencia al personal de este Corte, que sea Abogado de la República (...), así como a los Jefes de Departamento y Jefes de Sección (...)" [f. 129].

Posteriormente, por memorándum de fecha dieciséis de diciembre de dos mil nueve, el Presidente de la CSJ de ese entonces, instruyó que debía llevarse un libro de control de asistencia, en el que se tomara nota "de la entrada y salida del personal exonerado" (f. 51).

El día seis de octubre de dos mil catorce, por memorándum referencia 3871-GGAJ, el Gerente General de Asuntos Jurídicos Interino de la CSJ señaló a distintas jefaturas de la institución – incluyendo las Oficinas Distribuidoras de Procesos– que el personal exonerado de marcación debía reportar su entrada y salida diaria en un Libro de Control de Asistencia; y les solicitó explícitamente "respetar el horario laboral, debiendo colocar la hora exacta en la cual ingresan y en la cual se retiran" (f. 49).

En el memorándum ref. 3941-GGAJ ks del día nueve de octubre de dos mil catorce, el referido Gerente General aclaró que el cumplimiento de la citada directriz debía ser a partir de la notificación del memorándum referido (f. 50).

Finalmente, en el memorándum referencia 2202-GGAJ-15 ks, de fecha veintitrés de julio de dos mil quince; el Gerente General de Asuntos Jurídicos Interino de la CSJ se dirigió directamente al licenciado German Ernesto Villalobos Sánchez: "(...) por este medio le instruyo que su persona **RESPETE** el horario de trabajo, el cual es de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., para constancia de lo anterior, es su obligación reportar su hora de entrada y salida, en un libro que para dichos efectos se debe llevar en la Oficina a su cargo (...)" [negrita y mayúscula del Gerente] (f. 44).

4) *Del cumplimiento de la jornada laboral por parte del licenciado Villalobos Sánchez.*

Como se apuntó en párrafos anteriores, de conformidad al artículo 84 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, el horario del licenciado Villalobos Sánchez es de las ocho a las dieciséis horas.

En el memorándum ref. 4241-GGAJ-16 ks del día veintuno de octubre de dos mil dieciséis, el Gerente General de Asuntos Jurídicos Interino de la CSJ señaló que no había recibido informe sobre incumplimiento de la jornada laboral por parte del señor Villalobos Sánchez, ni sobre la realización de

actividades particulares de éste durante la misma (f. 15); y en nota del día veintiséis del mismo mes y año, el Jefe de la Unidad de Asistencia Jurídica de la Dirección de Recursos Humanos reiteró que no existía ningún informe (f. 16).

En la copia del libro de marcaciones del personal de la Oficina Distribuidora de Procesos para Tribunales de Sentencia durante el período comprendido entre el día veintisiete de julio de dos mil quince al día veintisiete de junio de dos mil dieciséis (fs. 57 al 127), se verifica que el licenciado Villalobos Sánchez se registraba antes de las ocho de la mañana en el espacio número dos, salvo los días uno de abril y treinta de junio, ambas fechas de dos mil dieciséis, que firmó en el espacio número tres (fs. 57 y 73).

Por otra parte, durante el período investigado, el Jefe del Departamento de Registro, Control y Planillas de la CSJ informó que el licenciado Villalobos Sánchez solicitó dos licencias: una por enfermedad de los días dos al cuatro de febrero de dos mil dieciséis; y una personal del día siete de marzo del mismo año (f. 11).

En virtud de lo anterior, tal como afirma el licenciado Villalobos Sánchez por medio de su apoderado, la mayor parte de la prueba vertida en el presente procedimiento es documental, y según la misma no hay reportes de incumplimiento de la jornada laboral, no existen procedimientos disciplinarios en su contra, ni llamadas de atención.

Ahora bien, como lo ha reconocido este Tribunal en sus criterios de interpretación para la aplicación de la LEG, existen casos como este en que es *esencial* la declaración de personas que revelen hechos que de manera usual ocurren en lo oculto, o sean presenciados por pocos testigos y que por diversas circunstancias no llegan a ser conocidos por los canales regulares de la Administración Pública. Normalmente, quienes conocen de primera mano sucesos como el analizado pueden ser servidores públicos o particulares, por esta razón el testigo ocupa un lugar fundamental en la Convención Interamericana contra la Corrupción y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución definitiva del 23/VII/2018, procedimiento referencia 83-A-15).

Entonces, existen conductas éticamente reprochables que sólo quienes han presenciado directamente las mismas pueden informar de ellas.

Así, en la audiencia de prueba, la señora [REDACTED], conocida por [REDACTED], declaró que el licenciado Villalobos Sánchez ingresaba "(...) casi todos los días (...) a las diez de la mañana; pero que él consignaba su entrada antes de las ocho en el Libro de Asistencia; y que la indicación del jefe era dejarle el espacio número dos en el Libro.

Por su parte, la señora [REDACTED] expuso que desde que lo nombraron, el licenciado Villalobos Sánchez "(...) empezó a llegar tarde (...) variaba la hora, a veces a las diez y media, a veces a las once, a veces a las doce (...)"; que él "(...) firmaba antes de las ocho (...)"; aunque no tiene conocimiento del porqué "(...) él firmaba a esa hora, porque no firmaba a la hora que había llegado (...)"; que él había solicitado que se le dejara el espacio número dos en el Libro; que las llegadas tardías se daban toda la semana; y que "(...) mirábamos que él no llegaba a la hora de entrada (...)"; a pesar de no recordar fechas específicas.

Adicionalmente, es preciso hacer referencia que en la entrevista efectuada por el instructor, a [REDACTED] indicó que desde el año dos mil se desempeña como Ordenanza en la Oficina Distribuidora de Procesos para Tribunales de Sentencia; y su horario laboral es de las siete horas treinta minutos a las dieciséis horas, lo cual se registra en el reloj biométrico. Mencionó que durante el período comprendido de dos mil doce a dos mil dieciséis, el licenciado Villalobos Sánchez, quien es su jefe inmediato, se presentó a laborar a las diez de la mañana todos los días, pero que en el Libro de marcaciones constaba como si hubiese llegado a las ocho.

Asimismo, el instructor entrevistó a [REDACTED], quien expuso que ingresó a la Oficina Distribuidora de Procesos en diciembre de dos mil catorce; que su jornada laboral es de las ocho a las dieciséis horas; que el mecanismo de control de la misma es el reloj biométrico; que su jefe inmediato es el licenciado German Ernesto Villalobos Sánchez, quien registra su asistencia en un Libro que se ubica en el área de Colaboradores. Agregó que desde que ella llegó a laborar a esa Oficina hasta junio de dos mil dieciséis, el licenciado Villalobos Sánchez se presentaba después de las diez de la mañana todos los días, pero en el Libro hacía constar que llegaba a las ocho o minutos antes.

Según la certificación del detalle de personal de la Oficina Distribuidora de Procesos para Tribunales de Sentencia de la CSJ, en la misma laboran ocho personas, incluyendo al investigado (f. 29); y cuatro de siete empleados coincidieron en afirmar que el licenciado Villalobos Sánchez se presentaba de manera cotidiana después de las diez de la mañana, y se registraba en el Libro de marcaciones como si hubiese llegado antes de las ocho horas.

En el presente caso, la declaración brindada en la audiencia de pruebas por parte de las señoras [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] robusteció y amplió la información proporcionada por las señoras [REDACTED] [REDACTED], pero en esencia, las cuatro admitieron que su jefe inmediato llegaba tardíamente a sus labores de manera reiterada.

Si bien ninguna de las testigos mencionó fechas concretas, ambas dijeron que el comportamiento del licenciado Villalobos Sánchez era generalizado, a diario o con tal periodicidad.

El apoderado del investigado señala en sus alegatos que es "(...) ilógico pensar que las jefaturas superiores no hayan notado la ausencia del referido profesional (...) sin haber previamente hecho algún tipo de sanción administrativa interna (...) [sic].

Sin embargo, debe recalarse que el Gerente General de Asuntos Jurídicos Interino de la CSJ le pidió al investigado en memorándum ref. 2202-GGAJ-15 ks, de fecha veintitrés de julio de dos mil quince, que *respetara* el horario de trabajo, de ocho de la mañana a cuatro de la tarde.

Además, durante el período comprendido entre mayo de dos mil doce a junio de dos mil dieciséis, no consta en el presente procedimiento que el mismo haya gozado de una licencia que le permitiera llegar después de la hora de entrada.

El hecho de que no exista un procedimiento disciplinario, un llamado de atención o una sanción por parte de los jefes superiores, no significa que el licenciado Villalobos Sánchez no haya cometido

la conducta que se le atribuye, pues no es la prueba documental la que la refleja, sino el testimonio de sus propios subalternos, que sí genera certeza de la transgresión ética.

Ciertamente, la prohibición ética establecida en el artículo 6 letra e) de la LEG, conlleva dos aspectos fundamentales: por un lado, se espera que los servidores públicos cumplan ciertamente con la *jornada laboral ordinaria*, es decir, el tiempo efectivo establecido para que se dediquen a las tareas usuales que corresponden a su puesto o cargo; y, por otro lado, que durante dicha jornada, en su caso, desempeñen efectivamente las funciones públicas propias de su cargo o las necesarias para el cumplimiento de los fines institucionales, pues lo contrario conduce a la lógica conclusión de que el servidor público se dedicó a actividades privadas durante su jornada ordinaria de trabajo, desatendiendo sus funciones públicas.

En ese contexto, debe establecerse que el investigado, como Coordinador de la Oficina Distribuidora de Procesos para Tribunales de Sentencia, tenía funciones claramente definidas por la normativa interna emitida por el Órgano Judicial (fs. 7 y 8), las cuales son de esencial importancia en el funcionamiento de los tribunales.

En consecuencia, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba e indicios recabados en este procedimiento, se concluye que durante el periodo comprendido entre mayo de dos mil doce a junio de dos mil dieciséis, el licenciado German Ernesto Villalobos Sánchez incumplió cotidianamente su horario de labores como Coordinador de la Oficina Distribuidora de Procesos para Tribunales de Sentencia, infringiendo con ello 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.

En el caso particular, debe aludirse que existe dentro del procedimiento tanto prueba directa como indiciaria, lo cual ha permitido adoptar la decisión del caso.

En este sentido, tal como se refirió en la resolución final de fecha diecisiete de mayo de dos mil dieciocho, del procedimiento referencia 45-D-14, emitida por este Tribunal, "(...) en el caso de la corrupción la actuación contraria a la ética pública realizada por parte de los servidores públicos, de inicio no deja rastros. Sin embargo, en congruencia con la jurisprudencia, la doctrina ha apoyado que existe casos en que "(...) por medio de la prueba indiciaria se puede alcanzar un mayor nivel de certeza, pues exige el uso de un proceso de razonamiento basado en las leyes de la lógica y la experiencia. Por ello es que más que un medio probatorio, se le considera una actividad en la que el juez se ve obligado a utilizar el raciocinio para poder llegar a una conclusión o inferencia válida. Es de resaltar que no solo la doctrina es prácticamente uniforme al señalar que la prueba indiciaria o indirecta sí reúne los estándares requeridos tanto en los instrumentos internacionales de protección de derechos fundamentales como en nuestro ordenamiento constitucional; (...) coinciden en señalar que la prueba por indicios sí es válida para sustentar una sentencia condenatoria y no requiere estar convalidada con prueba directa alguna" (Vargas V., L. Estudios críticos sobre los delitos de corrupción de funcionarios en Perú, pp. 135 al 140)".

De tal forma, es preciso acotar que tal como se aludió en la resolución emitida por este Tribunal, antes citada, "la Sala de lo Constitucional ha establecido que: "(...) la prohibición constitucional de

presunciones *legales* de culpabilidad no se opone a la formulación de presunciones *racionales* en el mismo sentido, elaboradas por el órgano sancionador a partir de los elementos de juicio derivados de la actividad de investigación y de prueba. En este último caso, el órgano aplicador no se exonera de la carga de probar la imputación, sino que, a falta de datos sobre afirmaciones de hecho inmediatamente referidos a la conducta objeto de la imputación, construye con indicios las inferencias o razonamientos que permiten sostener una tesis o conclusión que respalda en grado suficiente la veracidad del comportamiento atribuido. Aunque la conexión racional entre los datos probatorios y las conclusiones pueda ser diversa (más o menos distante), de cualquier forma la documentación de las actuaciones administrativas no predetermina el resultado, su contenido no se 'presume' cierto o veraz por sí mismo, sino que únicamente posee una relevancia probatoria inequívoca, que debe ser evaluada dentro del conjunto de elementos probatorios sobre el caso.' (Sentencia de fecha 16-X-2015, Inconstitucionalidad 94-2013)".

Bajo la línea argumentativa establecida, en el presente procedimiento se ha realizado la valoración integral de la prueba y los indicios que han permitido llegar, gracias a un raciocinio crítico, a la conclusión natural respecto de los hechos materia de prueba y, por ende, del presente procedimiento, siendo posible llegar al juicio de certeza sobre el contenido de la infracción objetivada en los hechos probados.

Este Tribunal tiene claro que las resoluciones no pueden ser basadas en *especulaciones o presunciones*, tal como refirió el licenciado Mejía Lemus, sino que en este y en todos los procedimientos, se analizan los hechos y éstos deben quedar acreditados de forma cierta e indudable, para poder imponer una sanción, tal como ha sucedido en el presente caso.

Por tanto, la conducta comprobada resulta antagónica al desempeño ético de la función pública, ya que se antepone el interés particular del infractor al beneficio de la colectividad, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

Finalmente, debe enfatizarse que a este Tribunal le compete prevenir y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a los deberes y prohibiciones regulados en la LEG, por lo que su labor del combate de un fenómeno tan grave como la corrupción, es clave en la consolidación de un Estado de Derecho.

V. Sanción aplicable

El artículo 42 de la LEG prescribe: "*Una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta Ley, 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. --El Tribunal deberá imponer una sanción por cada infracción comprobada*".

Según el Decreto Ejecutivo número 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, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que el licenciado German Ernesto Villalobos Sánchez inició la conducta constitutiva de transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e)

de la LEG, es decir, en mayo de dos mil doce hasta junio de dos mil trece, equivalía a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10).

Ahora bien, de acuerdo con el Decreto Ejecutivo número 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 dicho señor cometió la referida infracción en el período de julio a diciembre del año dos mil trece, equivalía a doscientos treinta y tres dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$233.10).

En el Decreto Ejecutivo número 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 en el año dos mil catorce, equivalía a doscientos cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$242.40).

Finalmente, por Decreto Ejecutivo número 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 en los años dos mil quince y dos mil dieciséis, equivalía a doscientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$251.70).

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*. Estos son, pues, los criterios de dosimetría que deben valorarse para que la sanción impuesta sea proporcional.

Desde esa perspectiva, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se impondrá al licenciado Villalobos Sánchez, son los siguientes:

i) *La gravedad y circunstancias de los hechos cometidos.*

El artículo 218 de la Constitución establece en su primera parte que "*los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado*", de ahí que la Sala de lo Constitucional haya interpretado que éstos deben *realizar su función con eficacia y también con una actitud de desprendimiento del propio interés o de fines personales* (sentencia del 28/II/2014, Inconstitucionalidad 8-2014, Sala de lo Constitucional).

Ahora bien, la legislación secundaria, particularmente la LEG contiene como uno de sus principios, el de supremacía del interés público —artículo 4 letra a) de la LEG—, el cual orienta a todos los destinatarios de esa norma a *anteponer siempre el interés público sobre el interés privado*.

En este sentido, el licenciado Villalobos Sánchez debía —entre otras funciones— coordinar, dirigir y controlar el desarrollo de las actividades relacionadas con la distribución de procesos y diligencias a los Juzgados y Tribunales de su competencia; por ello al no cumplir a cabalidad con la jornada laboral que le corresponde como servidor público, en el período de mayo de dos mil doce a junio de dos mil dieciséis, antepuso su interés personal sobre su deber de destinar el tiempo de trabajo por el cual fue contratado.

Además, por el nivel de sus responsabilidades en virtud de su cargo de Jefe de Oficina, el licenciado Villalobos Sánchez debió actuar conforme al principio ético de *responsabilidad* -artículo 4 letra g) LEG-, el cual conmina a *cumplir con diligencia las obligaciones del cargo o empleo público*.

Asimismo, debe considerarse que todo servidor público está conminado a cumplir con buena fe los deberes que su cargo le impone. Esta buena fe se identifica con el ánimo de servicio y de solución legítima a las necesidades de la colectividad y, por ende, de su nivel de responsabilidad y compromiso con la sociedad, a cuyos intereses debía servir. De este modo, la magnitud de la infracción deriva en este caso de su opción de privilegiar intereses particulares sobre el interés general ante el incumplimiento de sus funciones.

Finalmente, se repara que el hecho constitutivo de infracción ética ocurrió de manera reiterada "casi a diario" en el lapso de cuatro años, por lo que se trata de un hecho grave.

ii) El beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente y parientes.

El beneficio es lo que el investigado ha percibido como producto de la infracción administrativa.

En el caso particular, el licenciado Villalobos Sánchez se benefició directamente con el incumplimiento del horario laboral, pues como en el libro de marcaciones constaba que marcaba antes de las ocho de la mañana, no se le efectuó ningún descuento en su salario.

iii) El daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados.

Si bien no es posible cuantificar los daños ocasionados al Órgano Judicial a partir de la conducta del investigado, es patente que en razón de ella el Estado erogó fondos para sufragar un salario que no fue devengado en su totalidad, ya que al licenciado Villalobos Sánchez no se le aplicaron descuentos por el tiempo que faltaba a sus labores.

En ese sentido, el daño ocasionado por una parte a la Administración Pública con la conducta que hoy se sanciona se determina a partir del dispendio de fondos de la aludida institución para cubrir el pago del tiempo de la jornada laboral en la cual el investigado no prestó servicios en su totalidad; y por otra parte, la desatención a sus funciones, ocasionó perjuicio a los usuarios de los servicios judiciales que se tramitaban en la Oficina Distribuidora de Procesos a su cargo.

iv) De la capacidad de pago al momento del inicio de la infracción.

Entre los años dos mil doce y dos mil catorce, el licenciado German Ernesto Villalobos Sánchez devengó un salario mensual de un mil quinientos ochenta y cuatro dólares con tres centavos (US\$1,584.03).

En los años dos mil quince y dos mil dieciséis, el investigado devengó un salario mensual de un mil setecientos treinta y cuatro dólares con tres centavos (US\$1,734.03) [fs. 46 y 47].

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias del hecho cometido, el beneficio obtenido, y el daño económico ocasionado a la Administración Pública, es pertinente imponer al licenciado Villalobos Sánchez una multa en atención al período en que cometió las conductas antiéticas: dos salarios mínimos para el período de mayo a diciembre de dos mil doce; dos salarios mínimos para el año dos mil trece; dos salarios mínimos para el año dos mil catorce; dos salarios mínimos para el año dos mil quince; y dos salarios mínimos para el período de enero a junio de dos

mil dieciséis; lo cual suma un total por año de, cuatrocientos cuarenta y ocho dólares con veinte centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$448.20) --por las infracciones consumadas en el año dos mil doce--; de cuatrocientos sesenta y seis dólares con veinte centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$466.20) --correspondiente a las transgresiones cometidas en el año dos mil trece--; de cuatrocientos ochenta y cuatro dólares con ochenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$484.80) --correspondiente a las transgresiones cometidas en el año dos mil catorce--; de quinientos tres dólares con cuarenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$503.40) --correspondiente a las transgresiones cometidas en el año dos mil quince--; de quinientos tres dólares con cuarenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$503.40) -- correspondiente a las transgresiones cometidas en el lapso de enero a junio de dos mil dieciséis--; cuya suma asciende a dos mil cuatrocientos seis dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,406.00), por la transgresión a la prohibición ética de "*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley*" establecida en el artículo 6 letra e) de la LEG.

Esta cuantía resulta proporcional a la transgresión cometida, y es conforme al análisis conjunto de los parámetros establecidos en el artículo 44 de la LEG.

VI. A las autoridades del Órgano Judicial de la Corte Suprema de Justicia.

Este Tribunal como ente contralor de la ética dentro del desempeño de la función pública del Estado, habilitado por el artículo 1 y 10 de la LEG para prevenir y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos que contrarían la misma; debe velar porque las instituciones y servidores públicos actúen con apego a las normas que regulan sus respectivas competencias y funciones en consonancia con los preceptos éticos exigibles, a fin de prevenir la ocurrencia de la corrupción.

Para tales efectos, requiere de la participación y colaboración activa de todos los sectores de la sociedad, y más aún de otras entidades estatales y sus respectivos servidores públicos.

De forma tal que, habiéndose establecido en el presente procedimiento la infracción cometida por el investigado, por la cual hoy se sanciona, este Tribunal advierte que no se trata de un caso aislado dentro de los diferentes sectores que componen el Órgano Judicial, pues se han conocido supuestos de hecho similares en este ente, tal como consta en las resoluciones finales emitidas en los casos con referencia 37-A-16, de fecha veintitrés de enero de dos mil diecisiete; 31-D-14, de fecha nueve de julio de dos mil quince; y 64-D-13, de fecha dieciocho de mayo de dos mil quince. Por tanto, es posible advertir que puede encontrarse latente una práctica sistemática dentro del Órgano Judicial y la Corte Suprema de Justicia, por lo que resulta necesario señalar a las autoridades de la misma, que existen obligaciones que deben cumplirse.

Así de conformidad al artículo 9 inciso 1º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, regula la contratación pública y gestión de la hacienda pública refiriendo que: "Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción"; en armonía con ello, la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su art. III. 5. manda al establecimiento de "Sistemas para la contratación de

funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas” y como complemento de ello, en el número 1 de dicha disposición se requiere la instalación de “Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas”. Estas normas deberán estar orientadas 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”.

Así el mandato que imponen las convenciones referidas se encuentra dirigido al correcto funcionamiento de las instituciones públicas, basado en los principios de eficiencia y transparencia que deben caracterizar cualquier servicio público de que se trate, lo cual se traduce en un servicio de calidad.

Bajo esta línea, de los hechos comprobados se advierte que existió una falla en los controles correspondientes, en la Corte Suprema de Justicia, para la detección de las irregularidades, pues las remuneraciones o beneficios percibidos por el investigado que incurrió en la infracción se efectuaron con normalidad. Dicho lo cual, es imperante que se verifique el “estado actual de las cosas” a fin de determinar si es una práctica que se suscita en los diferentes sectores que componen el Órgano Judicial y la Corte Suprema de Justicia, y de ser así, se establezcan las medidas necesarias para erradicar dichas conductas.

A partir de ello, es posible advertir que en el caso particular se ha visto afectada, una labor administrativa que repercute finalmente en el sistema de administración de justicia ejercida por el Órgano Judicial, siendo preciso tener claridad que la falta de controles precisos puede conllevar al incumplimiento de las labores encomendadas a los servidores y funcionarios públicos o a la “disposición antojadiza” del horario laboral para ejercer otras actividades, como ha sucedido en el presente caso.

Por tanto, es necesario establecer que la “práctica sistemática” de una conducta contraria a la ética pública, debe atenderse con inmediatez, pues esto repercute en el servicio público que se brinda —para el cual fue creada la institución— y además en el manejo adecuado de los fondos públicos asignados a la institución. En adición a ello, el bien público vinculado, exige adoptar mecanismos que prevengan las prácticas que no favorezcan los mismos.

En ese sentido, es conveniente comunicar esta decisión al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, para que verifiquen las deficiencias advertidas en los mecanismos de control de la asistencia del personal que compone el Órgano Judicial y la Corte Suprema de Justicia y se establezcan las medidas necesarias para erradicar conductas como la que hoy se sanciona.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución, III número 5 y VI letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción, I, 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 4 letras a) e i), 6 letra e), 20 letra a), 37, 42, 43, 44 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE**:

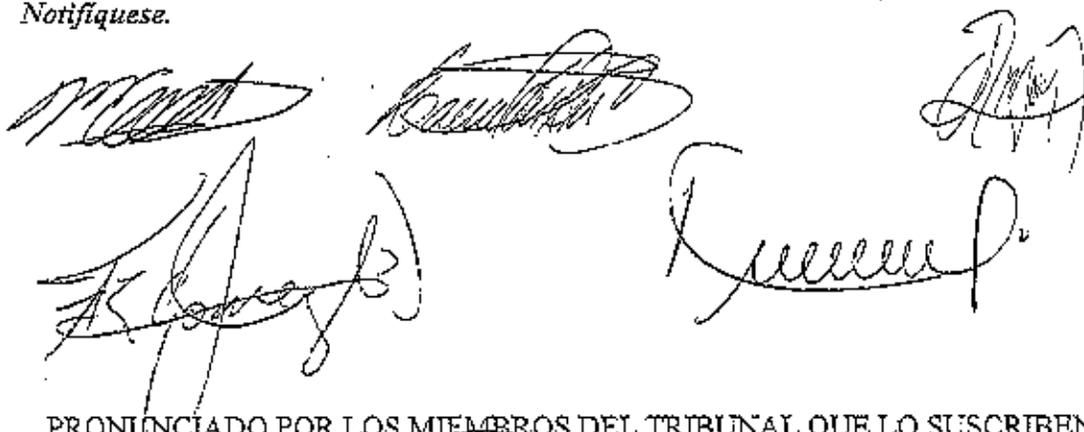
a) *Sanciónase* al licenciado German Ernesto Villalobos Sánchez, Coordinador de la Oficina Distribuidora de Procesos para Tribunales de Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, con una multa total de dos mil cuatrocientos seis dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,406.00), por haber transgredido 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.

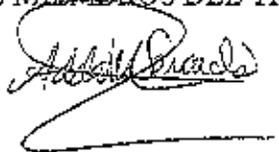
b) Se hace saber al licenciado German Ernesto Villalobos Sánchez y a sus apoderados, que de conformidad a los artículos 39 de la Ley de Ética Gubernamental y 101 de su Reglamento, 104, 132 y 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos, para la presente resolución se encuentra habilitada la interposición del Recurso de Reconsideración, el cual es optativo para el agotamiento de la vía administrativa; y de disponer su utilización, deberá presentarse dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación respectiva.

c) Comuníquese esta decisión al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, para los efectos pertinentes.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN



Co3/Co6