

203-A-16

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las diez horas con cuarenta y cinco minutos del día siete de febrero de dos mil veinte.

Considerandos:

I. Relación de los hechos.

El presente procedimiento inició mediante aviso telefónico recibido el día doce de octubre de dos mil dieciséis contra el señor Ángel Leonel Benavides Osorio, Docente del Centro Escolar “Hualindo Centro” de Lolotiquillo, departamento de Morazán.

a) Objeto del caso

Al investigado se le atribuye la posible transgresión a la prohibición ética de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo (...)” regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto en el período comprendido entre el seis de enero de dos mil catorce y el doce de octubre de dos mil dieciséis, frecuentemente se habría ausentado de sus labores en la citada institución educativa y retirado de forma anticipada cuando asistía a las mismas, empero, en ambos casos, habría firmado el libro de control de asistencia.

b) Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de las catorce horas del día nueve de diciembre de dos mil dieciséis se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe al Consejo Directivo Escolar (CDE) del Centro Escolar “Hualindo Centro” de Lolotiquillo, departamento de Morazán (f. 2).

2. Mediante informe recibido en este Tribunal el día quince de febrero de dos mil diecisiete, representantes del aludido CDE respondieron el requerimiento formulado (fs. 5 al 41).

3. En resolución de las nueve horas con treinta y cinco minutos del día treinta de octubre de dos mil diecisiete se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Ángel Leonel Benavides Osorio y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (fs. 42 y 43).

4. Con el escrito presentado el día veintidós de noviembre de dos mil diecisiete (f. 45), el investigado nombró como defensores particulares a los licenciados [REDACTED] y [REDACTED]

5. Mediante resolución de las ocho horas con cincuenta minutos del día veintitrés de abril de dos mil dieciocho (f. 46), se previno al investigado presentar la documentación que acreditara la calidad con la que pretendía actuaran los licenciados [REDACTED] y [REDACTED] en este procedimiento; se abrió a pruebas y se comisionó al licenciado Moris Edgardo Landaverde Hernández como instructor.

6. Por escrito presentado el día veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho (fs. 48 al 124), el licenciado [REDACTED] apoderado general judicial con facultades especiales del investigado, solicitó intervenir en este procedimiento y que “se tuviese por parte denunciada a su

representado". Adicionalmente, incorporó prueba documental y, como prueba testimonial, propuso las declaraciones de los señores [REDACTED] y [REDACTED]

7. Con el informe de fecha nueve de julio de dos mil dieciocho (fs. 126 al 278), el instructor designado incorporó prueba documental y propuso prueba testimonial.

8. En el escrito presentado el día once de julio de dos mil dieciocho (f. 279) el licenciado [REDACTED] aclaró que por error propuso como testigo en su escrito de fs. 48 al 124 a la señora [REDACTED] siendo lo correcto proponer a la señora [REDACTED]

9. En la resolución de las once horas con veinte minutos del día veintisiete de junio de dos mil diecinueve (fs. 280 y 281) se autorizó la intervención del licenciado [REDACTED] [REDACTED] se declaró improcedente su solicitud de "tener por parte denunciada" en este procedimiento al investigado, se le previno que indicara con claridad las circunstancias que pretendía acreditar con los testigos que ofreció y se admitió la prueba testimonial propuesta por el instructor comisionado.

10. Por resolución de las once horas y veinte minutos del día veintidós de agosto de dos mil diecinueve (f. 284), se declaró inadmisibles las pruebas testimoniales ofrecidas por el investigado, mediante su apoderado, en razón que no se respondió –en el término concedido– la citada prevención.

Asimismo, se ordenó citar como testigo a la señora [REDACTED] para que rindiera su declaración en la audiencia programada a partir de las diez horas del día cinco de septiembre del año antes mencionado, y se comisionó al licenciado Herson Eduardo López Amaya para que efectuara el interrogatorio directo de la referida señora.

11. Mediante escrito presentado el día veintinueve de agosto de dos mil diecinueve (f. 291), el apoderado del investigado, licenciado [REDACTED] manifestó renunciar a la representación de dicho investigado, por cuanto así se lo habría instruido este último.

12. Con el escrito presentado el día veintinueve de agosto de dos mil diecinueve (f. 292), la señora [REDACTED] solicitó que se considerara su dificultad para asistir a la audiencia programada para las diez horas del día cinco de septiembre de este mismo año, debido a la distancia y la inversión económica que implicaría.

13. Por resolución de las doce horas con quince minutos del día tres de septiembre del corriente año (fs. 293 y 294) se confirió traslado al investigado para que se pronunciara sobre la designación de un nuevo apoderado, en virtud de la renuncia del licenciado [REDACTED] y se reprogramó a las diez horas del día veintiséis de septiembre del presente año la celebración de la audiencia probatoria.

14. Mediante los escritos presentados los días once, doce y diecisiete de septiembre del corriente año (fs. 301 al 304), el licenciado [REDACTED] Defensor Público, solicitó intervenir en este procedimiento en representación del investigado, se tuvieron por

ratificadas todas las actuaciones realizadas por éste último en ejercicio de su defensa material y se le extendiera copia simple del expediente.

15. En la resolución de las doce horas con veinte minutos del día veintitrés de septiembre del año que transcurre (f. 305), se autorizó la intervención del licenciado [REDACTED] y se ordenó extenderle copia simple del expediente.

16. En la audiencia de prueba de las diez horas del veintiséis de septiembre del año en curso (fs. 308 al 312), con la comparecencia del investigado y de su Defensor Público, el licenciado [REDACTED] se recibió la declaración testimonial de la señora [REDACTED]

II. Fundamento jurídico.

Competencia del Tribunal en materia sancionadora

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

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

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

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

Una de las obligaciones que la Convención Interamericana contra la Corrupción impone a los Estados partes es la aplicación de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deben orientarse a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones –art. III. 1–.

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

Transgresión atribuida

La conducta atribuida al investigado, consistente en retirarse anticipadamente o ausentarse de sus labores, se calificó como posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

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

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

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

Lo anterior tiene su fundamento en la naturaleza del trabajo prestado por el servidor público, el cual está determinado por las necesidades y conveniencias generales de los ciudadanos, delimitado por el ordenamiento jurídico y enmarcado en las competencias de los entes públicos; por lo cual, el interés que satisface en este caso el trabajo del servidor público es el interés general de la comunidad, que recibe los servicios públicos.

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

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

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

El artículo 4 letra g) de la LEG establece que la actuación de los servidores públicos debe regirse por el principio de responsabilidad, según el cual deben observar estrictamente las normas

administrativas respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, atendiendo en forma personal y eficiente la función que les corresponde en tiempo, forma y lugar.

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

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

III. Prueba aportada.

En este caso la prueba que será objeto de valoración es la siguiente:

Obtenida por este Tribunal:

Informe suscrito por representantes del Consejo Directivo del Centro Escolar “Hualindo Centro” de Lolotiquillo, departamento de Morazán, recibido en este Tribunal el día quince de febrero de dos mil diecisiete, relativo a: *i)* la fecha de ingreso, cargo y funciones que desempeña el señor Ángel Leonel Benavides Osorio en el referido Centro Escolar; *ii)* horario de trabajo del referido señor y el mecanismo de control para verificar su cumplimiento; y *iii)* las licencias o permisos concedidos a dicho servidor público para ausentarse de sus labores, durante el período investigado (fs. 5 al 9).

Incorporada por el investigado:

1. Copias certificadas de las solicitudes de licencia o permisos concedidos al señor Ángel Leonel Benavides Osorio durante el período investigado (fs. 55 al 83).

2. Copia certificada del libro de asistencia del personal docente del Centro Escolar “Hualindo Centro” de Lolotiquillo, departamento de Morazán, correspondiente al periodo indagado (fs. 84 al 113).

3. Copia certificada de los medicamentos recetados al señor Benavides Osorio el día diez de noviembre de dos mil quince (f. 119).

4. Copia certificada del acta número trescientos cuatro suscrita por los miembros del CDE del Centro escolar Hualindo Centro” de Lolotiquillo, departamento de Morazán, de fecha dieciseises de enero de dos mil catorce (f. 120).

5. Copias certificadas de actas suscritas el seis de enero de dos mil catorce por los señores [REDACTED] Secretario del CDE y [REDACTED], Directora en ese entonces del Centro Escolar “Hualindo Centro” de Lolotiquillo, departamento de Morazán (fs. 121 y 122).

6. Copias certificadas de las incapacidades temporales concedidas por el Instituto de Bienestar Magisterial al señor Ángel Leonel Benavides Osorio (fs. 123 y 124).

Incorporada por el instructor comisionado:

1. Certificaciones de las refrendas de nombramiento del señor Ángel Leonel Benavides Osorio durante el período de dos mil catorce a dos mil dieciséis (fs. 240 al 246).

2. Informe suscrito por el Coordinador de Desarrollo Humano de la Departamental de Educación de Morazán, relativo a los salarios y bonificaciones percibidos por el señor Ángel Leonel Benavides Osorio, durante el período comprendido entre el dos mil catorce y dos mil dieciséis (f. 135).

3. Certificación de las hojas de los libros del control de asistencia de personal docente del Centro Escolar “Hualindo Centro” de Lolotiquillo, departamento de Morazán, correspondiente al período investigado (fs. 137 al 166).

4. Copias certificadas de las solicitudes de licencia e incapacidades médicas concedidas al señor Ángel Leonel Benavides Osorio durante el período de dos mil catorce a dos mil dieciséis (fs. 168 al 200).

5. Certificación del control de visitas al aula del señor Ángel Leonel Benavides Osorio, durante el período indagado (fs. 87 y 88).

6. Como elementos indiciarios de prueba, destacan las entrevistas realizadas por el instructor delegado por este Tribunal, a los señores [REDACTED] y [REDACTED] [REDACTED] Director y Asistente Jurídico de Departamental de Educación de Morazán; [REDACTED] y [REDACTED] Docente y Ex Directora del Centro Escolar “Hualindo Centro” de Lolotiquillo, departamento de Morazán; [REDACTED] y [REDACTED] padres de los estudiantes del mencionado centro educativo, las cuales coinciden en señalar que no existen ausencias injustificadas por parte del señor Ángel Leonel Benavides Osorio durante el período indagado (fs. 206 al 215).

Prueba Testimonial

En audiencia de prueba de las diez horas del veintiséis de septiembre del año en curso (fs. 308 al 312), se recibió la declaración testimonial de la señora [REDACTED] quien en síntesis manifestó lo siguiente:

a) Desde de mayo de dos mil once labora en el Centro Escolar “Hualindo Centro” de Lolotiquillo, departamento de Morazán, desempeñando el cargo de Profesora, pero actualmente es la Directora de dicho centro educativo.

b) Fue citada por este Tribunal para declarar en relación a algunas inasistencias y salidas del Centro Escolar por parte del señor Ángel Leonel Benavides Osorio, ocurridas durante el período comprendido entre el año dos mil doce y dos mil catorce.

c) El horario laboral del señor Benavides Osorio es de siete de la mañana a doce del mediodía y a veces se retiraba del Centro Escolar dos o tres veces al mes, entre diez y diez y media de la mañana.

d) El señor Benavides Osorio impartía clases a los alumnos de tercer y cuarto grado y cuando éste se retiraba del Centro Escolar, la entonces Directora despachaba a los alumnos para que se fueran a sus casas; dicha circunstancia ocurrió durante el período comprendido entre el dos mil doce y dos mil catorce.

e) La asistencia del señor Benavides Osorio se registraba por medio del libro de asistencia y la encargada de verificar el cumplimiento de la misma era la señora Ana de la Paz Valle, la entonces Directora del Centro Escolar “Hualindo Centro” de Lolotiquillo, departamento de Morazán.

f) Las salidas temporales del señor Benavides Osorio debían hacerse contar en el libro de asistencia, pero dicho señor firmaba el libro como si hubiese laborado de siete de la mañana a doce del mediodía; situación que ocurría con la anuencia de la señora [REDACTED]

g) Desconoce los lugares a los que iba el señor Benavides Osorio cuando éste se retiraba del Centro Escolar.

IV. Valoración de la prueba y decisión del caso.

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

1. De la calidad de servidor público del investigado y su jornada de trabajo entre los días el seis de enero de dos mil catorce y el doce de octubre de dos mil dieciséis –período indagado–:

a) En dicho lapso el señor Benavides Osorio se desempeñó como Docente del centro escolar relacionado, según consta en: *i)* informe remitido por el Consejo Directivo Escolar (CDE) del citado centro de estudios (fs. 5 al 9); *ii)* copia certificada de acta N.º 304 de fecha dieciséis de enero de dos mil catorce, de reunión sostenida entre el citado CDE y personal docente del referido centro de estudios, en la cual se alude a la permuta de plazas efectuada entre una de sus profesoras y el investigado, el día seis del mismo mes y año (f. 120); y *iii)* las refrendas del mencionado nombramiento, correspondientes a los años incluidos en ese período de tiempo (fs. 240 al 246).

b) Le correspondía ejercer el aludido cargo en un horario comprendido de las siete a las doce horas, el mecanismo utilizado para controlar su asistencia laboral era el registro de la misma en el “Libro de Asistencia del Personal Docente”, y las responsables de autorizar los permisos solicitados por dicho señor fueron las Directoras del citado centro de estudios, señoras [REDACTED] entre el seis de enero de dos mil catorce y el dos de mayo de dos mil dieciséis– y [REDACTED] –desde esa última fecha en adelante–. Ello según se constata en el informe del CDE de fs. 5 al 9, antes relacionado.

2. De la presunta realización de actividades privadas por el investigado durante su jornada laboral, en el período comprendido entre los días el seis de enero de dos mil catorce y el doce de octubre de dos mil dieciséis:

En audiencia de prueba de las diez horas del veintiséis de septiembre del año en curso (fs. 308 al 312), la señora [REDACTED] Directora del Centro Escolar “Hualindo Centro” de Lolotiquillo, departamento de Morazán; manifestó que durante el período comprendido entre dos mil doce y dos mil catorce el señor Ángel Leonel Benavides Osorio se retiraba de dicho

complejo educativo dos o tres veces al mes, entre diez y diez y media de la mañana, con la anuencia de la entonces Directora, la señora [REDACTED]

No obstante lo anterior, consta en la certificación de las refrendas de nombramiento (fs. 240 al 246) que el señor Benavides Osorio labora como Docente Auxiliar en el Centro Escolar “Hualindo Centro” de Lolotiquillo, departamento de Morazán, desde el día seis de enero de dos mil catorce, circunstancia que no es coincidente con la declaración testimonial de la señora [REDACTED] quien se refirió a hechos que habrían ocurrido desde el año dos mil doce; es decir, antes que el investigado se desempeñara en el cargo.

Asimismo, en el informe del CDE de fs. 5 al 9 –suscrito por la señora [REDACTED] entre otros– se indicó que durante el período investigado; es decir, durante el seis de enero de dos mil catorce y doce de octubre de dos mil dieciséis no existieron ausencias injustificadas por parte del señor Benavides Osorio.

Por otra parte, se advierte que las únicas irregularidades identificadas respecto a la asistencia y permanencia del señor Benavides Osorio en sus labores, radican en la omisión del investigado en registrar la hora en que concluyó sus labores en los días catorce y diecinueve de mayo y seis de julio de dos mil quince (fs. 159 al 161, 170 al 200).

Es decir, que pese a las diligencias investigativas realizadas por el Tribunal, no se ha establecido de manera contundente que durante el período comprendido entre el seis de enero de dos mil catorce y doce de octubre de dos mil dieciséis dicho servidor público haya desatendido de manera injustificada las labores que le corresponde realizar en ese centro escolar, para realizar actividades de carácter particular.

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

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

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

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

La Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que *“el principio de in dubio pro reo constituye una regla procesal aplicable únicamente en caso de que la prueba producida en el debate, genere duda en la convicción del juzgador, dicha regla se relaciona con la comprobación de la existencia del delito y la participación del imputado, correspondiéndole su apreciación crítica a la libre convicción del Tribunal de Sentencia al momento de valorar la prueba. Se crea la duda cuando existen determinados elementos probatorios que señalan la culpabilidad del imputado, y a éstos no se les da la credibilidad necesaria para derivar con certeza lo que se pretende probar, sea porque existen otras pruebas que lo descartan o porque aquella prueba en sí mismo no le merece confianza”* (Sentencia ref. 61-CAS-2005 del día 22/VII/2005).

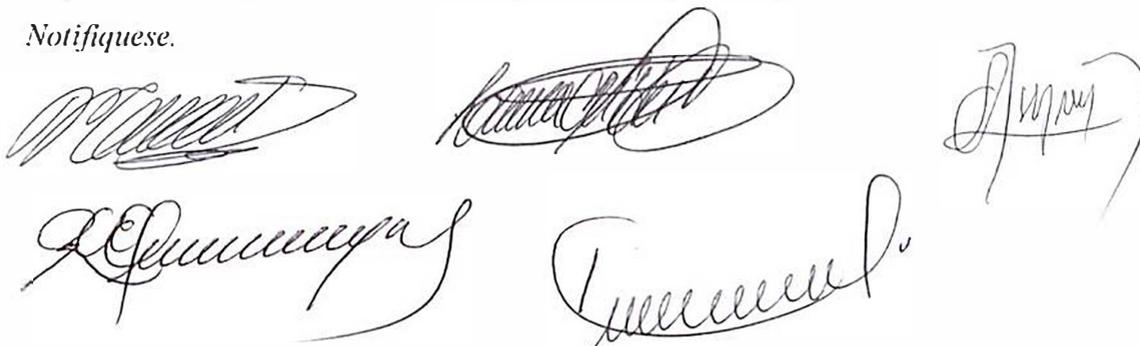
En el caso particular, –como ya se indicó– al advertirse inconsistencias en el testimonio de cargo recibido en este procedimiento, no pueden ser considerado como prueba fehaciente de la comisión del hecho atribuido al señor Ángel Leonel Benavides Osorio para la imposición de una sanción o, en otras palabras, no es posible arribar a una certeza positiva que permita concluir que dicho investigado incumplió con su jornada laboral al retirarse frecuentemente del centro escolar antes de su horario de salida.

En conclusión, según se ha detallado en este apartado, con la valoración de la prueba testimonial recabada en este procedimiento no existe un verdadero convencimiento que el investigado haya transgredido la norma contenida en el artículo 6 letra e) de la LEG, respecto a ese hecho.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, VI. 1 letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 1 letra c) y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4 letras a), b), f), g), i), k) y l), 6 letra e), 20 letra a), 37, de la Ley de Ética Gubernamental, y 99 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

Absuélvase al señor Ángel Leonel Benavides Osorio, Docente del Centro Escolar “Hualindo Centro” de Lolotiquillo, departamento de Morazán, por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, respecto a sus presuntas ausencias y retiros anticipados de las labores que le correspondía ejecutar en la aludida institución.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

