

La presente resolución en su versión original contiene **datos personales y elementos de carácter confidencial**. En este contexto, es oportuno proteger la esfera privada de sus titulares. En tal sentido, conforme a lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se extiende la siguiente versión pública.

**102-TEG-2009**

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador a las tres horas con treinta minutos del día veintitrés de diciembre de dos mil diez.

El Pleno del Tribunal de Ética Gubernamental, con la composición arriba expresada, dicta la siguiente resolución en el expediente 102-TEG-2009, iniciado por el señor

en contra del señor Oscar Alfredo Artero Salinas, quien al momento de presentación de la denuncia se desempeñaba como director interino del Centro Escolar El Retiro, Ayutuxtepeque, departamento de San Salvador, por supuestas transgresiones a la Ley de Ética Gubernamental (LEG).

#### **I. ANTECEDENTES DE HECHO.**

El día 26 de octubre de 2009 tuvo entrada en este Tribunal la denuncia del señor , interpuesta en contra del señor Oscar Alfredo Artero Salinas y, en síntesis, manifestó lo siguiente:

El señor Oscar Alfredo Artero Salinas no asiste a sus labores como director del Centro Escolar desde el mes de enero del año 2009.

En la semana sólo llega una o dos veces en periodos cortos y luego se retira. El servidor público denunciado es abogado, por ello "se va a litigar a los tribunales o clientes (sic) en su oficina particular, la mayoría de veces permanece en la Alcaldía Municipal de Ayutuxtepeque".

Manifestó el denunciante que los hechos antes descritos son del conocimiento del Ministro y Director Departamental del Ministerio de Educación, y no han hecho nada al respecto.

Afirmó que el servidor público denunciado no se presentaba a trabajar en la escuela por litigar en los tribunales y que en el disco de la computadora registraba los trabajos de abogado que realizaba en la escuela.

Los días 3 y 4 de octubre del 2009, el director mandó a cortar 12 árboles de Teka, lucrándose y valiéndose del cargo de Director al vender la madera, sin la autorización del Concejo de Maestros y la Alcaldía Municipal de Ayutuxtepeque.

Además, el servidor público denunciado adquirió deudas de salarios de 4 meses al ordenanza, cocinera y secretaria.

Estimó que el funcionario denunciado ha quebrantado el deber ético de cumplimiento, contenido en la letra b) del art. 5 de la LEG, y las prohibiciones éticas de prevalecerse de su cargo público para obtener o procurar beneficios privados, desempeñar simultáneamente dos o más empleos en el sector público, salvo los casos permitidos en la ley, y alterar documentos oficiales, contenidas en las letras b), c) y j) del art. 6 de la LEG (fs. 1 al 3).

El 2 de diciembre de 2009 el señor \_\_\_\_\_ fue prevenido respecto a las deficiencias advertidas en su denuncia en lo concerniente a las prohibiciones éticas de prevalecerse de su cargo público para obtener o procurar beneficios privados, desempeñar simultáneamente dos o más empleos en el sector público, salvo los casos permitidos en la ley, y alterar documentos oficiales, contenidas en las letras b), c) y j) del art. 6 de la LEG.

Respecto al deber ético de cumplimiento el señor \_\_\_\_\_ [art. 5 letra b) de la LEG] expresó de forma clara los hechos denunciados y los motivos de su vulneración, razón por la cual no hubo prevención en relación a dicha norma (fs. 4 y 5).

El día 16 de diciembre de 2009 el señor \_\_\_\_\_ presentó escrito subsanando las prevenciones que le fueron formuladas y, en síntesis, manifestó lo siguiente:

Notoriamente el servidor público denunciado se ausenta de sus labores comprendidas en los horarios de los turnos matutino y vespertino. Sin embargo, cobra de forma completa su salario en planilla.

Dicho servidor público utiliza el tiempo que por ley le demanda estar en el Centro Escolar para dedicarse a la abogacía y permanecer en la Alcaldía Municipal de Ayutuxtepeque.

Estima que el denunciado tuvo aprovechamiento “al mandar a talar doce árboles de Teka, y venderlos al precio que lo negoció con el comprador de esta madera comercial”. El aprovechamiento lo señala porque el dinero obtenido no ingresó al registro del fondo del CDE y la Alcaldía no extendió ningún permiso a nadie para talar dichos árboles.

Dijo que al ausentarse de sus labores y utilizar dicho tiempo para diligenciar trabajos de abogacía y permanecer en la Alcaldía Municipal de Ayutuxtepeque, es evidente la “doble participación del que hacer (*sic*) del servidor público”.

En cuanto a los documentos alterados expresó que no encuentra relación para subsanarlo. Sin embargo, indica que en una ocasión resultó incapacitada una maestra del quinto grado, y el servidor público Artero Salinas contrató a una persona no escalafonada y le cancelaron según recibo de egreso que aparece en los libros de registros de fondos del CDE. Aduce que dicho

recibo no es válido porque no corresponde a una maestra escalafonada, pues la Ley de la Carrera Docente establece que los maestros asignados para interinatos deben ser escalafonados (fs. 7 y 8).

El día 11 de enero de 2010 esta sede resolvió: 1) Declarar improcedente la denuncia presentada por el señor \_\_\_\_\_ en contra del señor Oscar Alfredo Artero Salinas, en su calidad de Director del Centro Escolar El Retiro del Ministerio de Educación, ubicado en Ayutuxtepeque, departamento de San Salvador, en cuanto a la transgresión a las prohibiciones éticas de prevalecerse del cargo público para obtener o procurar beneficios privados, desempeñar simultáneamente dos o más empleos en el sector público y alterar documentos oficiales, contenidas en las letras b), c) y j) del art. 6 de la Ley de Ética Gubernamental, porque los hechos no constituyen transgresiones a las mismas; y b) Admitir la denuncia presentada por el señor \_\_\_\_\_ en contra del señor Oscar Alfredo Artero Salinas, en su calidad de Director del Centro Escolar El Retiro del Ministerio de Educación, ubicado en Ayutuxtepeque, por el supuesto quebrantamiento a la letra b) del art. 5 de la Ley de Ética Gubernamental, que constituye el deber de cumplimiento.

El objeto del procedimiento se circunscribe en definir si en efecto el señor Oscar Alfredo Artero Salinas, director del Centro Escolar El Retiro del Ministerio de Educación, ubicado en Ayutuxtepeque, departamento de San salvador, no permanece en su jornada laboral desde el mes de enero del año 2009 a la fecha de admisión de la denuncia, pese a cobrar en planilla su salario completo, incumpliendo de tal forma su obligación de permanecer en la escuela en ambos turnos para efectuar las labores de docente y si dichos hechos han quebrantado la letra b) del artículo 5 de la Ley de Ética Gubernamental, que constituye el deber de cumplimiento (fs. 9, 10 y 11).

El día 13 de enero de 2010 se notificó al señor Oscar Alfredo Artero Salinas el hecho que se le atribuye, con el objeto de que ejerciera adecuadamente su derecho de defensa (f. 12).

El día 22 de enero de 2010 el señor Artero Salinas contestó en sentido negativo la denuncia interpuesta en su contra por el señor José Adalberto Rodríguez Zepeda (fs. 14 y 15).

Mediante resolución de las 8 horas con 20 minutos del día 9 de febrero de 2010, según lo prescrito en el art. 21 número 2 de la LEG, el Tribunal abrió a pruebas el presente procedimiento (fs. 16), término dentro del cual el señor José Adalberto Rodríguez Zepeda solicitó que como prueba documental se requiriera al Centro Escolar El Retiro certificación del acta donde consta la separación del cargo por incumplimiento de labores del profesor Artero Salinas, y certificación del acta de inspección de la Alcaldía Municipal de Ayutuxtepeque de la tala de doce árboles de

teka. Asimismo, ofreció como prueba testimonial las declaraciones de los señores  
(fs. 19).

Por resolución de las 8 horas con 40 minutos del día 8 de marzo de 2010 se previno al denunciante que expresara cuáles son los hechos, alegatos o circunstancias objeto del presente procedimiento que pretendía establecer con las declaraciones de los testigos que ofreció, a efecto de analizar si dichas declaraciones eran pertinentes y necesarias, es decir, si tenían relación con el objeto del presente procedimiento. Además, se requirió al Director del Centro Escolar El Retiro que remitiera certificación en la que consta la separación del cargo como Director del señor Oscar Alfredo Artero Salinas; y se declaró inadmisibile la petición de prueba documental propuesta por el señor de requerir a la Alcaldía Municipal de Ayutuxtepeque certificación de inspección relacionada a la tala de doce árboles de madera de teka, por no tener relación con el objeto del procedimiento (fs. 21 y 22). El Director del Centro Escolar El Retiro cumplió con dicho requerimiento el día 22 de abril del 2010 (fs. 33 al 35).

El día 22 de marzo de 2010, el señor subsanó las prevenciones relacionadas anteriormente (fs. 26).

Mediante resolución de las 12 horas con 15 minutos del día 13 de abril del 2010 se resolvió requerir al Director Departamental de San Salvador del Ministerio de Educación que manifestara si el señor Oscar Alfredo Artero Salinas aún ejercía el servicio público para esa Dirección Departamental (fs. 28).

Dicho requerimiento fue cumplido por la señora el día 11 de mayo de 2010 (fs. 41).

Según resolución de las 15 horas del día 17 de mayo de 2010 se ordenó citar a los testigos para que rindieran su declaración sobre los hechos denunciados (fs. 42).

*Una vez concluida la etapa probatoria*, mediante resolución de las 8 horas y 43 minutos del día 22 de julio de 2010 este Tribunal resolvió continuar con el procedimiento administrativo sancionador y ordenó requerir la práctica de prueba complementaria (fs. 62 y 63).

Específicamente, se requirió:

- a) A la licenciada ,  
, que remitiera un informe en el cual indicara cómo se controla la asistencia de los Directores de Centros Escolares; si los Directores de Centros Escolares

tienen la obligación de firmar el libro de entradas y salidas del Centro Escolar en el que se desempeñan; cómo y ante quién justifican los Directores de Centros Escolares las ausencias cuando tienen que retirarse para realizar diligencias administrativas relacionadas con su cargo; y, si el señor Oscar Alfredo Artero Salinas fue removido legalmente de su cargo de Director del Centro Escolar El Retiro, del municipio de Ayutuxtepeque; y, en caso de haberlo sido, cuál fue el procedimiento que se siguió y los motivos por los cuales se hizo la separación.

- b) Al licenciado \_\_\_\_\_, del municipio de Ayutuxtepeque, que remitiera certificación del libro de control de asistencias del Centro Escolar, a partir del mes de enero de 2009 hasta el día 26 de octubre del 2009. Dichos requerimientos fueron respondidos en los términos que les fueron solicitados, según consta de folios 69 al 185.

## **II. VALORACION DE LA PRUEBA Y HECHOS PROBADOS.**

A continuación se enunciará el contenido esencial de la prueba que consta en el procedimiento y que fue recibida conforme a las formalidades exigidas en la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento. Este Tribunal aclara que no se trata de una transcripción total de la prueba sino una exposición que sirva para respaldar los hechos demostrados o no demostrados, los cuales serán decisivos para determinar la responsabilidad o no del señor Oscar Alfredo Artero Salinas en relación con los hechos que se le atribuyen como transgresor de la LEG.

La utilidad de la descripción de la prueba se relaciona con su valoración, y refleja que la resolución final es lógica por derivar de dicha apreciación.

En esta etapa el Tribunal valorará los medios de prueba, lo que no sólo se trata de apreciar cada elemento probatorio en su individualidad, sino extrapolar o contraponer y vincular esa apreciación en su conjunto, conforme al sistema de valoración de la sana crítica o libertad probatoria que reconoce el Tribunal, tal y como lo dispone el art. 59 incisos 2° y 3° del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental.

Es conveniente explicar que el derecho a la presunción de inocencia contemplado en el artículo 12 de la Constitución de la República, tiene plena validez y aplicación en el ámbito administrativo sancionador, es y constituye un derecho subjetivo público fundamental del que son titulares los sujetos pasivos del procedimiento sancionador y mediante el que se confiere a los mismos el derecho a ser tenido por inocente mientras no quede demostrada su culpabilidad.

Al igual que ocurre en el proceso penal, dicho derecho presenta su máxima expresión en el tema de la prueba, pues para destruir la presunción de inocencia de que goza toda persona sometida a un proceso o procedimiento debe existir prueba en sentido objetivo y la misma debe estar rodeada de todas las garantías legales.

Por lo anterior, en la decisión final es elemental el juicio de hecho, que consiste en la determinación de los hechos que van a ser calificados jurídicamente en el juicio de derecho. Es decir, si nos movemos en la idea de la subsunción, con el fundamento de los hechos se trataría de determinar la premisa menor del silogismo.

El juicio sobre los hechos presenta tres fases principales: la presentación de los hechos, la actividad probatoria y la fijación de los hechos.

**a) Presentación de los hechos.**

Los hechos presentados son aquellos alegados por las partes pero que están sujetos a comprobación; pues, como es lógico, no son empíricamente evidentes para quien decide, por lo que debe llevarse a cabo toda una actividad probatoria.

Una vez valoradas todas las pruebas aportadas por las partes, no siempre coinciden los hechos presentados o enunciados, con los hechos probados. Sobre estos últimos es sobre los que recae el juicio de derecho o análisis normativo.

**b) Actividad probatoria.**

A continuación se expondrán los argumentos respecto de los hechos que serán objeto de la presente decisión, por lo que el Tribunal procede a señalar uno a uno los medios probatorios conocidos en el procedimiento, que no necesariamente conlleva a expresar una relación detallada de todos ellos, sino el fundamento del valor probatorio que ocasiona en el intelecto del juzgador lo que, en materia de argumentación jurídica, se denomina *fundamentación probatorio descriptiva*.

La prueba vertida en el transcurso del procedimiento es la siguiente:

**A) PRUEBA DOCUMENTAL**

1) En los folios del 33 al 35 se encuentra agregada copia certificada del acta donde se resolvió separar del cargo de director al señor Oscar Alfredo Artero Salinas, en la que consta que a las 11 horas con 30 minutos del día 9 de noviembre de 2009, reunidos el personal docente con la presencia de autoridades del Ministerio de Educación se trató el tema de la separación del cargo de Director Interino del profesor Oscar Alfredo Artero Salinas, al respecto la Directora Departamental preguntó uno por uno a los docentes sobre cuál era su opinión respecto de si se

separaba o no al profesor Artero Salinas del cargo de Director Interino y todos los presentes expresaron que debía haber un cambio en la administración de la escuela, por lo que el Consejo de Maestros acordó removerlo y sustituirlo del cargo, por poca presencia del profesor Artero Salinas en la escuela, tala de árboles sin aprobación, falta de entrega de informes y trato personal inadecuado hacia algunos docentes.

2) A folios 41 consta informe de fecha 6 de mayo de 2010, suscrito por la licenciada \_\_\_\_\_, en el que manifiesta que el señor Oscar Alfredo Artero Salinas labora en el Centro Escolar El Retiro, del Municipio de Ayutuxtepeque y se desempeña como docente, con lo cual se verifica que dicho servidor público fue sustituido del cargo de Director Interino del Centro Escolar El Retiro, del Municipio de Ayutuxtepeque.

3) De folios 70 al 166 se encuentra agregada certificación del libro de control de asistencia del Centro Escolar El Retiro, suscrita por el licenciado \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ . De dicha certificación se constata que existen ausencias del profesor Artero Salinas y llegadas tardías a su lugar de trabajo, sin que aparezca justificación o autorización del encargado de control de asistencia; por ejemplo, entre otras, se pueden mencionar:

a) Los días 21 de mayo y 5 de junio ambos de 2009 el profesor Artero Salinas no se presentó a trabajar durante el turno de la mañana (fs. 116 vuelto y 121 vuelto).

b) Los días 23 de julio, 21 de septiembre y 22 de octubre todos de 2009 el profesor Artero Salinas se presentó a trabajar durante el turno de la mañana entre las 11 y 12 horas, por lo que únicamente permaneció un breve lapso de tiempo durante dicha jornada (fs. 134 vuelto, 151 frente y 162 vuelto).

c) Además, los días 26 de mayo, 4 de junio, 26 de junio y 14 de julio todos de 2009 no cumplió con las 8 horas de trabajo (fs. 118 frente, 121 frente, 128 vuelto y 131 frente).

4) En los folios del 167 al 185 consta informe y anexos, de fecha 29 de julio de 2010, suscrito por la licenciada L. \_\_\_\_\_

, en el que señala:

a) Con relación a cómo se controla la asistencia de los Directores de los Centros Escolares, manifiesta que éstos deben cumplir lo establecido en el art. 99 de las Disposiciones Generales del Presupuesto, la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos, Ley de la Carrera Docente y su Reglamento.



Asimismo, el art. 31 inciso 2° de las Normas Técnicas de Control Interno Específicas para el Ministerio de Educación que señala que: “El control respectivo se hará a través de los medios que establezca la máxima autoridad o de los recursos disponibles que pueden ser relojes de marcación biométrica de huella, sistema biométrico de mano, relojes con tarjeta o libros foliados debidamente autorizados, que permitan el control eficiente de asistencia, puntualidad, permanencia en el lugar y salida del personal, en cumplimiento a lo establecido en el “Reglamento para el registro, control de asistencia, permanencia y puntualidad de los empleados administrativos del Ministerio de Educación” y otras regulaciones emitidas al respecto”.

Añade que de acuerdo a la estructura organizativa los directores dependen jerárquicamente del Director Departamental, por lo tanto sus permisos son autorizados por ellos y los subdirectores son los responsables, de acuerdo al art. 37 del Reglamento de la Carrera Docente letra f), de llevar el control de la asistencia diaria de los educadores y consultar con el Director sobre anomalías que se presenten.

b) Respecto a si los Directores de Centros Escolares tienen la obligación de firmar el libro de entradas y salidas del Centro Escolar en el que se desempeñan, expresó que de acuerdo al art. 31 del Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Educación “todo el personal a excepción de la máxima autoridad, los Viceministros, Asesores y colaboradores de la máxima autoridad, la Directora General, Directores Nacionales, Directores de Staff y Directores Departamentales de Educación, deberán marcar o registrar su entrada y salida en su lugar de trabajo”.

Asimismo, señala que de acuerdo al art. 32 de la Ley de la Carrera Docente es prohibición de los educadores abandonar las labores durante la jornada de trabajo sin justa causa o licencia de sus superiores.

c) Con relación a cómo y ante quién justifican los Directores de Centros Escolares las ausencias cuando tienen que retirarse para realizar diligencias administrativas relacionadas con su cargo, manifiesta que por ser el subdirector el responsable del control de asistencia es obligación del director entregar y comunicar a éste las diligencias administrativas a realizar, presentando copia de la convocatoria escrita, copia de la misión oficial sellada y firmada por la instancia que lo convocó y deberá ser anexada al expediente laboral del Centro Escolar.

d) Respecto a si el señor Oscar Alfredo Artero Salinas fue removido legalmente de su cargo de Director del Centro Escolar El Retiro del municipio de Ayutuxtepeque y, en caso de haberlo sido, cuál fue el procedimiento que se siguió y los motivos por los cuales se hizo la separación, expresó que el profesor Artero Salinas fue nombrado Director interinamente el día 16



de enero de 2009; sin embargo, en cumplimiento al art. 40 de la Ley de la Carrera Docente el Consejo de Maestros del Centro Escolar El Retiro del municipio de Ayutuxtepeque solicitó, según Decreto 145, que se les apoyara con representantes del Ministerio de Educación para tratar sobre el tema de las responsabilidades como director interino del profesor Oscar Alfredo Artero Salinas.

Manifiesta que dicha reunión se llevó a cabo el 9 de noviembre de 2009, en las instalaciones del Centro Escolar El Retiro y en la misma se decidió separar de su cargo al profesor Artero Salinas y se eligió el nuevo director interino. Sin embargo, agrega que el denunciado renunció del cargo como Director el día 20 de noviembre de 2009 y fue a partir de esa fecha cuando se "legalizó" al nuevo director. Todo lo cual lo hace constar según anexos agregados a su informe.

#### B) PRUEBA TESTIMONIAL

Se recibió en audiencia oral, ante los miembros del Pleno de este Tribunal, la prueba testimonial siguiente:

1) El 3 de junio del presente año, el señor José Rolando Rivas declaró que conoce al profesor Artero Salinas desde finales de 1998 cuando llegó a la escuela porque fue su compañero de trabajo.

Manifestó que el denunciado desempeñó el cargo de Director del Centro Escolar El Retiro durante el año de 2009 y que siempre que no está el jefe superior se recarga el trabajo.

Algunos de los maestros del turno de la mañana opinaban que en el cargo de dirección había transparencia en el trabajo, pero para otros faltaba.

Afirmó que en el año 2009 se destituyó al director de su cargo por sus ausentismos y por una tala de árboles, ante esto se nombró al licenciado Abner Esaú Pérez en sustitución del denunciado.

Expresó que las ausencias del profesor Artero Salinas, según él manifestaba, eran relacionadas con reuniones en el Ministerio de Educación, trámites administrativos, entrega de material como alimentos y libros, pero que no siempre supo el motivo, y desconoce si las ausencias eran consideradas bajo el control del Ministerio de Educación.

Asimismo, señaló que él desempeña el cargo de Subdirector desde enero o febrero del año 2009, por lo que le consta que el denunciado a veces se presentaba temprano al Centro Escolar El Retiro porque llegaba incluso antes que él, pero en otras ocasiones llegaba más tarde dependiendo de las actividades que habían en el MINED.



Además, manifestó que todos los profesores tienen que trabajar de 7 de la mañana a 12 del medio día, y que el Director tiene que cumplir el tiempo de 8 horas diarias que inicia en la mañana y termina por la tarde. Para controlar el ingreso y salida del Centro Escolar cuentan con un libro de control de asistencia, el cual desconoce si es obligación que lo firme el director. Sin embargo, el profesor Artero Salinas durante el turno matutino se retiraba a horas variadas, dependiendo de las reuniones y trámites que se debían realizar, pues el horario del director varía en ese sentido respecto del demás personal. Desconoce otros motivos por los cuales el denunciado se retiraba de su jornada laboral, le consta que permanecía en su oficina porque está contiguo a la suya y desconoce si durante el 2009 el profesor Artero Salinas desempeñó otro cargo adicional al que ejercía en la escuela.

Reiteró que el denunciado fue destituido de su cargo porque había ausencias, una o dos veces por semana, las cuales él mismo notó en algunos casos; en algunas ocasiones el denunciado le manifestó los trámites que hacía, pero en otras no (*fs. 48 y 49*).

2) El día 15 de julio de este año, el \_\_\_\_\_ declaró que conoce al profesor Artero Salinas desde el año dos mil uno, cuando se presentó a trabajar, aproximadamente en marzo.

Manifestó que los motivos principales por los que el personal docente convocó a reunión al Ministerio de Educación con relación a la dirección que ocupaba el licenciado Salinas fueron porque se sentían amenazados ya que se había puesto un oficio contra un compañero que no podía ejercer la docencia, y se sintieron amenazados en tanto podrían revertirse los oficios hacia algunos de los demás compañeros; y otra de las razones era porque en sus deberes como director no les consultaba al personal docente sobre algunas acciones, una de ellas fue la tala de unos árboles.

Asimismo, señaló que él no verificaba el horario del denunciado, sin embargo, los compañeros expresaban que poco lo veían en la escuela, pero él tiene desde hace tres años el rol de director y sabe que entre semana muchas veces los llaman a reuniones.

La mayoría de maestros quería un cambio de director por la destitución de un compañero, la falta de comunicación de decisiones administrativas al personal docente y porque algunos compañeros manifestaron que casi no lo veían en la escuela.

Rectificó que la destitución del compañero al que había hecho alusión anteriormente no había sido destitución sino una solicitud de incapacidad que había prosperado.

Además, expresó que en el ejercicio de sus funciones como director es llamado con mucha frecuencia a reuniones y actividades del Ministerio, hasta tres veces por semana hay que ir a recoger documentos, tener reuniones y recoger material.

No le consta la hora en que el licenciado Artero Salinas se presentaba a sus labores, la hora en que se retiraba de las mismas, ni dónde permanecía durante su horario de trabajo.

En algunas ocasiones existen convocatorias escritas por partes del Ministerio de Educación para las reuniones, pero en otras únicamente los llaman por teléfono y registran su asistencia a dichas reuniones. El director no es necesario que se presente a la escuela para luego ir a una reunión, él lo hace porque vive a tres cuadras de la escuela.

Finalmente, manifiesta que existe un registro de asistencias en el centro escolar, pero que no puede dar fe si durante el 2009 existieron faltas injustificadas registradas en el libro, ni tiene conocimiento si fue presentada en la Junta de la Carrera Docentes alguna denuncia por inasistencia del denunciado a sus labores (fs. 60 y 61).

**c) Fijación de los hechos tenidos por probados.**

A partir de la prueba antes enunciada y que ha sido valorada conforme a las reglas de la sana crítica, sin más limitantes que el respeto a las garantías de la persona humana y del procedimiento, así como aplicando las reglas de la lógica, el correcto entendimiento humano y el razonamiento común, conviene enseguida delimitar los hechos que han sido probados, siendo a criterio de este Tribunal los siguientes:

1) El profesor Oscar Alfredo Artero Salinas fue nombrado Director interino del Centro Escolar El Retiro, del Municipio de Ayutuxtepeque, departamento de San Salvador, el día 16 de enero de 2009 y renunció a dicho cargo el día 20 de noviembre de ese mismo año (fs. 169, 170, 174, 175, 176, 181, 182, 184 y 185 ).

2) Los Directores de centros escolares tienen la obligación de marcar o registrar su entrada y salida a su lugar de trabajo, de conformidad con el art. 31 del Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Educación. En el caso del Centro Escolar El Retiro, del Municipio de Ayutuxtepeque, departamento de San Salvador, el Director tiene la obligación de registrar su entrada y salida en el Libro de Control de Asistencia (fs. 48, 49, 60, 61 y 167 al 169).

2) Durante el período en que desempeñó el cargo de Director del Centro Escolar El Retiro, el profesor Artero Salinas mostró reiteradas ausencias y llegadas tardías a su lugar de trabajo, algunas veces justificadas por la realización de misiones oficiales de acuerdo



al cargo de Director de dicho Centro Escolar, pero en otras ocasiones no hubo justificación alguna sobre sus ausencias (fs. 48, 49, 60, 61 y 70 al 165), es decir que se probaron inconsistencias con relación al cumplimiento del horario de trabajo, cuando el servidor público denunciado tiene la obligación de permanecer tanto en el turno de la mañana como en el de la tarde (fs. 48, 49, 60, 61 y 70 al 165).

3) El Consejo de Maestros del Centro Escolar El Retiro solicitó al Ministerio de Educación que se les apoyara con representantes para desarrollar una reunión en la que se tratara el punto del cumplimiento de las responsabilidades del profesor Artero Salinas, como Director interino (fs. 178). Dicha reunión se llevó a cabo el día 9 de noviembre de 2009, y en la misma se decidió separar de su cargo al denunciado y se eligió un nuevo Director interino por la poca presencia del profesor Artero Salinas en el Centro Escolar, entre otras razones (fs. 33 al 35, 169, 170, 181 y 182). No obstante lo anterior, el profesor Oscar Alfredo Artero Salinas presentó su renuncia al cargo de Director interino el día 20 de noviembre de 2009, y a partir de esa fecha asumió sus funciones el nuevo Director electo (fs. 180, 184 y 185).

### **III. FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

En esta fase de análisis corresponde, por parte del Tribunal, calificar jurídicamente los hechos fijados probatoriamente, examinándolos de manera jurídica hasta llegar a la resolución del caso planteado, lo que sólo se puede hacer partiendo de los hechos probados.

La exposición del derecho aplicable no se satisface con la mera enunciación del tipo administrativo sancionador, sino que es necesario que se interpreten los preceptos para conocer cuáles han sido las razones de su aplicación.

Antes de analizar si con los hechos probados hubo una transgresión a la disposición de la Ley de Ética Gubernamental, calificada de forma provisional, es necesario hacer algunas consideraciones previas:

#### **I. Competencia.**

Como derivación del principio de legalidad, establecido en el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución, en virtud del cual “los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”, toda actuación de la Administración pública debe sujetarse al ejercicio de una competencia previamente atribuida por el ordenamiento jurídico.

Manuel María Díez define la competencia como el “conjunto de atribuciones, poderes o facultades que le corresponden a un órgano en relación con los demás” (*Manual de Derecho Administrativo*, p. 123).

Entre las potestades que puede atribuirse a los entes administrativos, destaca la denominada potestad sancionadora de la Administración pública, reconocida por el artículo 14 de la Constitución, según el cual “la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas”.

Esta potestad ha sido definida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia como “aquella que le compete para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de éstos contrarios al ordenamiento jurídico” (*Sentencia pronunciada en el proceso ref. 183-M-2000, del 31/III/2004*).

Para el caso específico de este Tribunal, la LEG le ha otorgado una competencia administrativo sancionadora que se limita al conocimiento de hechos planteados como vulneraciones a los deberes éticos o a las prohibiciones éticas contempladas en los artículos 5 y 6 de la misma Ley, por parte de uno o varios servidores públicos, que hayan ocurrido a partir del día 1 de julio de 2006, fecha en la que dicho cuerpo normativo entró en vigencia, o que tengan permanencia en el tiempo (artículo 1, 2, 18 y 40 de la LEG).

Por ende, en virtud de la competencia de este Tribunal, el objeto de la presente resolución se limitará a definir si el señor Oscar Alfredo Artero Salinas, director del Centro Escolar El Retiro del Ministerio de Educación, ubicado en Ayutuxtepeque, departamento de San Salvador, no permanece en su jornada laboral desde el mes de enero del dos mil nueve a la fecha de admisión de la denuncia motivadora del presente procedimiento administrativo sancionador, incumpliendo de tal forma su obligación de permanecer en la escuela en ambos turnos para efectuar las labores de docente, y si dichos hechos han quebrantado la letra b) del art. 5 de la Ley de Ética Gubernamental, que constituye el deber de cumplimiento.

## **2. Calificación jurídica.**

Es pertinente aclarar que la calificación jurídica de los hechos objeto del procedimiento sancionador es una facultad de este Tribunal que en modo alguno se encuentra vinculada a la calificación propuesta por el denunciante, ni a la calificación provisional establecida hasta antes de esta decisión.

Como lo sostiene Garberí Llobregat, “la calificación jurídica de los hechos es una facultad de la autoridad decisora” (*El Procedimiento Administrativo Sancionador*, Volumen I, p. 395).

En el anterior sentido, puede ocurrir que los hechos probados encajen en la calificación jurídica previa, en otra infracción distinta contenida en la Ley de Ética Gubernamental, o en ninguna norma sancionadora de la LEG.

Para establecer si los hechos probados encajan en la norma administrativa sancionadora aplicable al caso, es necesario elaborar el juicio de tipicidad.

Previo al análisis de tipicidad de las conductas sancionables, se aclara que el mismo se encuentra circunscrito a la referencia de la ética pública, según la competencia otorgada al Tribunal, pues al trascender de este límite habrá otros tipos de sanciones en otras áreas del ordenamiento jurídico que ya no son de su competencia.

Cuando se habla de *ética pública* se refiere sencillamente a la *ética aplicada* y puesta en práctica en los asuntos del Estado. Es una ética aplicada a los servidores públicos, es decir, a personas que ocupan un cargo o empleo público.

La ética pública se refiere, entonces, a las actuaciones realizadas por los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones y deberes.

### **3. En cuanto al deber de cumplimiento.**

El cumplimiento a la luz del derecho administrativo, según lo apunta el jurista Miguel Marienhoff, debe entenderse mediante la siguiente relación: los funcionarios y empleados públicos tienen “deberes” que cumplir, deberes cuya índole guardan armonía con el objeto o contenido del contrato de la función o del empleo público que se realiza. Así, el deber básico de todo agente público es cumplir la función o empleo que se le ha encomendado, debe pues dedicarse al cargo en cuestión de forma diligente.

Para efectos de definir y delimitar bajo que términos debe entenderse el cumplimiento del deber de los servidores públicos a efectos éticos, que ordena el artículo 5 letra b) de la LEG, el Tribunal deja claro que solo serán aquellos deberes que le son exigibles en razón del cargo o empleo público que ejerce el servidor público denunciado.

El término debe entenderse de esta forma, porque la Administración está regida por una cuantiosa cantidad de normas, las cuales no pueden exigirse indistintamente a cada funcionario público, a menos que sean normas que de manera específica coadyuvan al ejercicio de la función o empleo público que se ejerce.

En los anteriores términos, todo servidor público debe actuar con claro sentido del deber que le corresponde para el cumplimiento del fin público que compete a la institución a la que sirve y de las consecuencias de su actuación en relación con ese cometido institucional. El servidor público debe hacer un esfuerzo honesto para cumplir adecuadamente sus deberes. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un servidor público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las funciones encomendadas por la Ley.

Además el legislador espera que el servidor público cumpla los deberes con buena fe. El profesor Jaime Arrubla Paucar, expresa: "La buena fe es un concepto ético de antiquísima aparición, que ilustra instituciones filosóficas morales y jurídicas, y que se halla en permanente evolución. Es un concepto dinámico y no estático; aunque mantiene su idiosincrasia como base, ello no le impide actualizarse conforme a la evolución que experimentan los cambios políticos y sociales de los pueblos". Afirmo el tratadista que se trata de un postulado que adopta concepciones abstractas y pasa a formar parte de los ordenamientos jurídicos a través de formulas concretas, que ayudan al jurista en su labor hermenéutica, en la toma de decisiones y en la aplicación del derecho positivo.

Según Alejandro Nieto, la buena fe complementa la diligencia debida. Este deber de diligencia es variable en atención a las circunstancias personales de cada uno: grado de cultura, medio en que vive, grado de proximidad del ilícito a sus actividades habituales y, sobre todo, profesión. Efectivamente, en el campo del Derecho Administrativo Sancionador, resulta trascendental el hecho de que infractor sea un profesional. El profesional ha adquirido a través de los estudios que preceden a su título oficial-una formación técnica que le preserva (formalmente) contra el error, y quien ejerce una actividad especializada está obligado a adoptar precauciones especiales para evitarlo. No se puede olvidar, por otra parte, que el ejercicio de una profesión (actividad especializada en general) implica la asunción voluntaria de obligaciones singulares así como de responsabilidades específicas frente a la administración y terceros. La profesionalidad impone pues, deberes de vigilancia y diligencia que superan el límite normal establecido para los demás servidores que no se han especializado.

Dentro del análisis del deber de cumplimiento es necesario conocer y determinar cuál son los deberes u obligaciones incumplidos por el servidor público denunciado, los cuales necesariamente se exigen mediante normas jurídicas.

En el presente procedimiento administrativo sancionador ha quedado demostrado que, de acuerdo al art. 31 del Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Especificas del Ministerio de Educación (MINED) y del Consejo Nacional para la Cultura y el Arte



(CONCULTURA), todo el personal tiene la obligación de marcar o registrar su entrada y salida en su lugar de trabajo, salvo las excepciones expresamente delimitadas en el mismo, dentro de las cuales no se encuentra el cargo de director de centro escolar.

Según el referido artículo, el control respectivo se hace a través de los medios establecidos por la máxima autoridad o de los recursos disponibles, entre los cuales se encuentran los libros foliados y debidamente autorizados. Dichos libros son supervisados por los subdirectores de centros escolares, según el art. 37 letra f) del Reglamento de la Carrera Docente.

Asimismo, de conformidad con el art. 32 de la Ley de la Carrera Docente se prohíbe a los educadores abandonar las labores durante la jornada de trabajo, sin causa justificada o licencia de sus superiores.

El art 47 inciso segundo de la misma Ley establece que todas las instituciones educativas que trabajen más de una jornada diaria con distintos grupos de alumnos y diferente personal docente, serán administradas por un solo director. De dicha norma se colige, por lo tanto, que el director deberá permanecer en ambas jornadas.

En el mismo orden de ideas, el documento número 5 denominado Normativa de Funcionamiento Institucional, de la serie de documentos de Gestión Escolar Efectiva, que tiene como propósito fortalecer las buenas prácticas de gestión y protagonismo de los centros escolares como política prioritaria del Plan Nacional de Educación 2021, en el romano V, letra D.1 establece que el director único que atiende dos o tres jornadas, trabajará cuarenta horas semanales, distribuidas proporcionalmente entre las jornadas que atiende.

Es decir que el profesor Oscar Alfredo Artero Salinas, mientras ejerció el cargo de director interino del Centro Escolar El Retiro del Ministerio de Educación, ubicado en Ayutuxtepeque, tenía las siguientes obligaciones: a) Permanecer en el Centro Escolar tanto en la jornada de la mañana, como en la de la tarde; b) Trabajar cuarenta horas semanales, distribuidas proporcionalmente en las jornadas que atiende; c) Registrar sus horas de entrada y salida en el libro de control de asistencia; y, d) Justificar sus ausencias dentro de las jornadas laborales.

En el presente caso se probó que el servidor público denunciado no permaneció todos los días en su jornada de trabajo durante el período comprendido desde el mes de enero del 2009 hasta la fecha de admisión de la denuncia, incumpliendo de tal forma su obligación de permanecer en la escuela en ambos turnos, pues se constataron inconsistencias con relación a su horario de trabajo, tales como llegadas tardías y ausencias injustificadas.



Uno de los elementales deberes impuestos a los servidores públicos es el cumplimiento de sus horarios de trabajo.

Cuando los servidores públicos no cumplen con sus horarios de trabajo sin justificación alguna, tal como ocurre en el presente caso, colateralmente se generan servicios públicos ineficientes pues se ocasiona retraso en los trámites administrativos.

La educación, además de ser un servicio esencial brindado por el Estado, es un derecho inherente a la persona humana y reconocido por la Constitución, por lo que el Estado debe garantizarla, conservarla, fomentarla y difundirla. Esto únicamente será posible si los servidores públicos que prestan sus servicios en el ramo de educación, lo hacen de una forma eficiente, cumpliendo con sus horarios de trabajo de forma responsable.

En ese sentido, Rodríguez-Arana Muñoz señala que: *“Los procesos de reforma y modernización administrativa se declaran dirigidos a conseguir una Administración pública más eficaz, que cueste menos y que piense más en el ciudadano. De esta manera, se pone de manifiesto un dato de importancia capital: los modelos políticos y administrativos han de construirse a partir del ciudadano y en función de sus necesidades colectivas. Este es (...) el punctum dolems de cualquier proceso de reforma o modernización administrativa: que se tenga bien claro que el dueño, que el propietario de la Administración pública es el ciudadano”*.

Es claro, por lo tanto, que los directores de centros escolares del Ministerio de Educación tienen la obligación ética y legal de cumplir con sus horarios de trabajo, a fin de evitar obstaculizar el normal desarrollo de las actividades escolares. Sin embargo, el profesor Oscar Alfredo Artero Salinas incumplió en diferentes ocasiones su horario de trabajo, faltando así al deber que como servidor público debe cumplir con responsabilidad y buena fe.

En el Derecho Administrativo Sancionador, para la imposición de sanciones administrativas se exige, además, la individualización de un sujeto pasivo al que se impute la comisión de la conducta infractora, bien por acción o bien por omisión. Solamente sobre la base de la constatación en el procedimiento administrativo sancionador de ambas circunstancias podrá ser impuesta la correspondiente sanción administrativa.

En ese orden de ideas, en el presente caso se dan todas las condiciones para que el profesor Oscar Alfredo Artero Salinas sea merecedor de una sanción administrativa, pues existe por un lado una infracción tipificada por la ley y, además, persiste la plena individualización del sujeto que cometió la conducta infractora.

En el plano subjetivo pasivo del ejercicio de la potestad sancionadora es donde se desenvuelve el problema de la culpabilidad, la cual, como se conoce por la dogmática penal, consiste en el reproche personal que se dirige al autor por la realización de un hecho típicamente antijurídico (José Garberí Llobregat, *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, p.104) y se exige que la aplicación de la sanción esté condicionada por la existencia frente al sujeto pasivo de un título de imputación.

Sin embargo, el hecho típico y antijurídico al que hace referencia Garberí Llobregat tiene una especial configuración en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador. Así, de acuerdo a Alejandro Nieto, los tipos sancionadores administrativos no son autónomos sino que se remiten a otra norma en la que se formula una orden o una prohibición, cuyo incumplimiento supone cabalmente la infracción.

En otras palabras, el ordenamiento jurídico administrativo está integrado fundamentalmente por mandatos y prohibiciones, cuyo incumplimiento lleva aparejada una sanción (Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, p. 312).

En esos términos, el profesor Oscar Alfredo Artero Salinas es responsable de los hechos objeto del presente procedimiento administrativo sancionador, pues se verificó probatoriamente un nexo causal entre el hecho constitutivo de infracción y su persona, ya que dicho servidor público incumplió su horario de trabajo y, por lo tanto, sus obligaciones contenidas en las Normas Técnicas de Control Interno Específicas para el Ministerio de Educación, la Ley de la Carrera Docente y el Reglamento de la misma y demás normas conexas señaladas en la presente resolución.

Asimismo, es importante recordar que de acuerdo al art. 4 letra i) de la LEG, la actuación de los servidores públicos debe regirse por el principio de disciplina, según el cual se debe observar estrictamente el cumplimiento de las normas administrativas, respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, atendiendo con responsabilidad y cortesía las peticiones, demandas, quejas y reclamos del público o compañeros de trabajo y superiores así como contestarlas en forma pronta y oportuna.

Por lo tanto, la conducta del servidor público denunciado es reprochable a la luz de la Ley de Ética Gubernamental y lo vuelve responsable de haber vulnerado el deber ético de cumplimiento, regulado en el art. 5 letra b) de la LEG.

La ética pública constituye un componente esencial de la nueva dimensión de la función pública. En ese orden de ideas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece en los número 1, 2 y 6 de su artículo 8 que: "1. Con el objeto de combatir la corrupción,

cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios; 2. En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas; y, 6. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo”.

Por ello la Ley de Ética Gubernamental tiene como objeto normar y promover el desempeño ético en la función pública, y el contenido de las disposiciones legales deben cumplirse por todos los servidores públicos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la LEG.

En el mismo orden de ideas, la ética pública constituye un instrumento de la modernización administrativa, pues se mueve en la frontera con la Ley y el Derecho, ya que hace referencia a valores objetivos que trascienden a la persona y que describen el comportamiento de los individuos; supone la existencia de valores que van más allá del Derecho, el cual no es suficiente para cubrir y remediar los perjuicios de lo que no es conforme a los cánones de una buena administración. Así la ética pública refuerza las condiciones de credibilidad en la propia Administración Pública y en sus agentes (Rodríguez-Arana Muñoz, *La Ética en la Administración Pública*, p. 17-20).

Por todo lo anteriormente expuesto, de acuerdo con la prueba aportada y la delimitación de los hechos probados, este Tribunal concluye que en el presente procedimiento administrativo sancionador existen las pruebas suficientes para alterar la presunción de inocencia del denunciado y, por lo tanto, se ha demostrado que el servidor público **Oscar Alfredo Artero Salinas**, mientras ejerció su cargo de Director interino del Centro Escolar El Retiro del Ministerio de Educación, ubicado en Ayutuxtepeque, departamento de San Salvador, no permaneció todos los días en su jornada laboral durante el período comprendido desde el mes de enero del 2009 hasta la fecha de admisión de la denuncia, incumpliendo de tal forma su obligación de permanecer en la escuela en ambos turnos, vulnerando por lo tanto el deber ético de cumplimiento regulado en el art. 5 letra b) de la Ley de Ética Gubernamental.



#### **IV. FUNDAMENTO DE LA SANCIÓN APLICABLE**

Concluido el análisis de los presupuestos fácticos y jurídicos, que constituyen el fundamento de la imposición de la sanción, corresponde ahora determinar la sanción que a aplicar.

Los artículos 25 de la LEG y 63 del Reglamento de la misma establecen que el Tribunal sancionará con amonestación escrita al servidor público que, en su condición de tal, falte y/o incumpla por primera vez los deberes y prohibiciones establecidos en la Ley de Ética Gubernamental.

Según los registros que para tales efectos lleva este Tribunal, es la primera vez que el profesor Oscar Alfredo Artero Salinas, quien ejerció el cargo de Director interino del Centro Escolar El Retiro del Ministerio de Educación, ubicado en Ayutuxtepeque, departamento de San Salvador, incurre en transgresión a la LEG y, por lo tanto, procede imponerle la sanción de amonestación escrita.

#### **V. FALLO.**

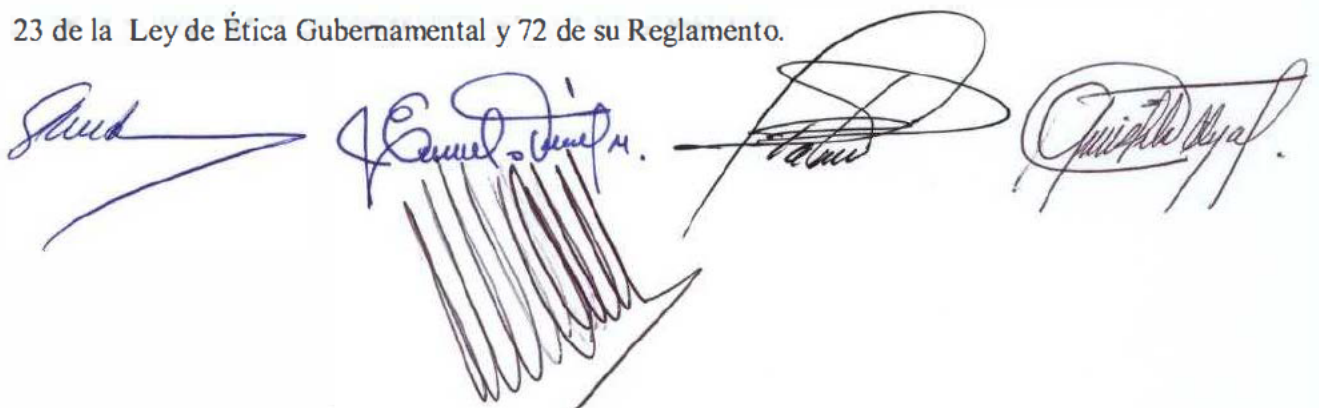
De acuerdo con los considerandos que anteceden y con base en los artículos 18, 21, 22, 24 y 25 de la Ley de Ética Gubernamental y 60, 63 y 64 de su Reglamento, este Tribunal

#### **RESUELVE:**

- a) Declarar que el profesor **Oscar Alfredo Artero Salinas**, mientras ejerció su cargo de Director interino del Centro Escolar El Retiro, del Ministerio de Educación, ubicado en Ayutuxtepeque, departamento de San Salvador, incurrió en la transgresión del deber ético de *cumplimiento*, regulado en el art. 5 letra b) de la Ley de Ética Gubernamental;
- b) Imponer al profesor **Oscar Alfredo Artero Salinas**, en su carácter de Director interino del Centro Escolar El Retiro, del Ministerio de Educación, ubicado en Ayutuxtepeque, departamento de San Salvador, la sanción de amonestación escrita por la infracción deber ético de cumplimiento, regulado en el art. 5 letra b) de la LEG;  
y,
- c) Notificar la presente resolución a los interesados.

Contra esta resolución puede interponerse el recurso de revisión previsto en los artículos

23 de la Ley de Ética Gubernamental y 72 de su Reglamento.



PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO  
SUSCRIBEN.

