

16-A-15

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas del diecinueve de agosto de dos mil dieciséis.

El presente procedimiento inició mediante aviso telefónico recibido el diez de febrero de dos mil quince contra las señoras Cesilia del Carmen Hernández Estrada y Zulma Yaneth Orellana de Durán, Maestra de Educación Parvularia y Directora del Centro Escolar “Cantón Zapotitán”, municipio de Ciudad Arce, departamento de la Libertad, respectivamente.

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso

1. El informante señaló que entre la semana del veinticuatro al veintiocho de noviembre de dos mil catorce la señora Cesilia del Carmen Hernández Estrada se ausentó de su jornada laboral para viajar a Estados Unidos de América.

Asimismo, indicó que las señoras Hernández Estrada y Zulma Yaneth Orellana de Durán acordaron verbalmente que en ausencia de la primera el libro de asistencia de docentes sería firmado por la señora [REDACTED]

2. Por resolución de las ocho horas y treinta y cinco minutos del dieciséis de abril de dos mil quince se ordenó la investigación preliminar del caso por la posible infracción a las prohibiciones éticas de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley” regulada en el artículo 6 letra e) por parte de la señora Cesilia del Carmen Hernández Estrada y de “Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales” regulada en la letra f) del mismo artículo, por parte de la señora Zulma Yaneth Orellana de Durán.

En ese marco, se requirió informe al Consejo Directivo del Centro Escolar “Cantón Zapotitán”, el cual fue remitido el uno de junio de dos mil quince (f. 2).

Como resultado de la investigación preliminar se determinó que las señoras Cesilia del Carmen Hernández Estrada, [REDACTED] y Zulma Yaneth Orellana de Durán laboran en el Centro Escolar “Cantón Zapotitán”, ejerciendo los cargos de maestra de Educación Parvularia, [REDACTED] y Directora del Centro Educativo, respectivamente.

Se estableció que la señora Hernández Estrada solicitó un permiso de carácter personal, el cual fue concedido por la señora Orellana de Durán, sin determinar la fecha de la solicitud y autorización del mismo.

Además, se constató que el control del cumplimiento de la jornada laboral de la señora Hernández Estrada se ejerce mediante un libro de registro de asistencia, en el cual se consigna la hora de entrada y salida.

Finalmente, se verificó que el libro de control de asistencia de los docentes del citado Centro Escolar refleja la firma de la señora Hernández Estrada durante todos los días del mes de noviembre de dos mil catorce, sin excepción. (fs. 4 al 20).

3. Por resolución de las diez horas veinticinco minutos del veintiuno de agosto de dos mil quince se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la señora Ccsilia del Carmen Hernández Estrada, maestra de Educación Parvularia del Centro Escolar "Cantón Zapotitán" a quien se atribuyó la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, por haberse ausentado de sus labores para realizar un viaje fuera del país en el período del veinticuatro al veintiocho de noviembre de dos mil catorce, sin la debida autorización.

También se decretó la apertura del procedimiento contra la señora Zulma Yaneth Orellana de Durán, quien según el informante habría solicitado a la señora [REDACTED] [REDACTED] que firmara el libro de asistencia en sustitución de la señora Hernández Estrada, por lo que se le atribuyó la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG.

Además, se concedió a las investigadas el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa, sin que en el transcurso del procedimiento hayan hecho uso del mismo (f. 21).

4. En la resolución de las diez horas cuarenta minutos del diecisiete de diciembre de dos mil quince, se abrió a pruebas el procedimiento por el plazo de veinte días y se comisionó al licenciado Carlos Edgardo Artola Flores como instructor para que se constituyera al del Centro Escolar "Cantón Zapotitán" a entrevistar a personas que tuvieran conocimiento de los hechos objeto de aviso y para que verificara las actividades ejecutadas por la señora Hernández Estrada en el período comprendido del veinticuatro al veintiocho de noviembre de dos mil catorce; asimismo se requirió prueba documental al Director Departamental de Educación de la Libertad, al Consejo Directivo del referido Centro Escolar y al Director General de Migración y Extranjería (f. 25).

5. Mediante oficio remitido el uno de febrero de dos mil dieciséis el señor Saúl Sánchez Herrera, Director Departamental de Educación de La Libertad, remitió la prueba documental solicitada (fs. 32 al 41).

6. El Consejo Directivo del Centro Escolar "Cantón Zapotitán" de Ciudad Arce respondió al requerimiento efectuado por medio de informe recibido el dos de febrero de dos dieciséis (fs. 42 al 45).

7. El dos de febrero de dos mil dieciséis se recibió informe de los señores Pablo Rusconi Trigueros y Silvana Bruni, en su orden, Secretario General a.i. y Jefa de Movimientos Migratorios y Restricciones de la Dirección General de Migración y Extranjería (fs. 46 al 48).

8. El instructor designado por el Tribunal con el informe fechado el diecinueve de febrero del presente año expuso las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; asimismo, incorporó prueba documental (fs. 49 al 133).



9. Por resolución de las ocho horas del treinta de junio de dos mil dieciséis se concedió a las servidoras públicas denunciadas el plazo de tres días para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes, quienes no ejercieron tal derecho (f. 180).

II. Hechos probados

1) Durante el año dos mil catorce las señoras Cesilia del Carmen Hernandez Estrada y Zulma Yaneth Orellana de Durán, se desempeñaron como profesora de Educación Parvularia y Directora del Centro Escolar Cantón Zapotitán de Ciudad Arce, departamento de La Libertad, respectivamente (f. 4).

2) El día veintitrés de noviembre de dos mil catorce la señora Cesilia del Carmen Hernandez Estrada salió del país con destino a Estados Unidos y regresó el nueve de diciembre del mismo año (fs. 48, 62, 63).

3) En los registros de la Unidad de Recursos Humanos no existe solicitud de permiso, licencia o incapacidad que justifique la ausencia de la señora Cesilia del Carmen Hernandez Estrada en el periodo del veinticuatro al veintiocho de noviembre de dos mil catorce (f. 32 y 41).

4) El libro de registro de asistencia del personal del Centro Escolar Cantón Zapotitán de Ciudad Arce refleja la entrada y salida de la señora Cesilia del Carmen Hernández Estrada en la semana del veinticuatro al veintiocho de noviembre de dos mil catorce, como si ésta se hubiera presentado a laborar (fs.72 al 74).

5) Durante el mes de noviembre de dos mil catorce la señora Cesilia del Carmen Hernandez Estrada percibió la cantidad de novecientos sesenta y cuatro dólares con dieciocho centavos (US\$964.18) en concepto de salario mensual, es decir no se le efectuó ningún descuento (f. 33).

6) La señora Cesilia del Carmen Hernández Estrada realizó actividades privadas en el periodo del veinticuatro al veintiocho de noviembre de dos mil catorce, pues en lugar de presentarse a laborar viajó a Estados Unidos.

7) No existe evidencia que entre el veinticuatro al veintiocho de noviembre de dos mil catorce la señora Zulma Yaneth Orellana de Durán haya solicitado a la señora [REDACTED] que firmara el control de asistencia correspondiente a la señora Cesilia del Carmen Hernandez Estrada.

III. Fundamentos de Derecho

1. Desde la fase liminar del procedimiento la conducta atribuida a las señoras Cesilia del Carmen Hernandez Estrada y Zulma Yaneth Orellana de Durán se identificó como una posible a las prohibiciones éticas de *“Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”* y *“Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”* reguladas en el artículo 6 letras e) y f) de la Ley de Ética Gubernamental.

2. Es importante reafirmar que la ética pública está conformada por un conjunto de principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables.

Consciente de la importancia que el desempeño ético en la función pública reviste en un Estado de Derecho, el legislador estableció un catálogo de deberes y prohibiciones dirigido no sólo a los servidores estatales sino también a las personas que manejan o administran bienes y fondos públicos, con el cual se pretende prevenir y erradicar cualquier práctica que atente contra la calidad de la función pública en detrimento de la colectividad.

En ese orden de ideas, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción promueven los principios de debida gestión de los asuntos y bienes públicos, responsabilidad, integridad, rendición de cuentas y transparencia.

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

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

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

Ciertamente, 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.

Asimismo, el artículo 4 letra g) de la LEG establece que la actuación de los servidores públicos debe regirse por el *principio de responsabilidad*, según el cual deben observar estrictamente las normas administrativas respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, atendiendo en forma personal y eficiente la función que les corresponde en tiempo, forma y lugar.

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

3. Por otra parte, una de las conductas proscritas a las personas sujetas a la LEG es exigir o solicitar a sus subalternos que empleen su jornada laboral, total o parcialmente, en el desarrollo de actividades que no sean las propias de su función pública.

Como se indicó en párrafos anteriores, los servidores públicos están en la obligación de hacer un uso eficiente y efectivo del tiempo asignado para el desempeño de sus funciones, por las cuales reciben un salario proveniente de fondos públicos.



De manera que, independientemente de su nivel jerárquico, dichos servidores no deben realizar acciones disímiles a las propias de la función pública que les compete, ni solicitar a sus subalternos que lo hagan, ya sea en beneficio propio o de un tercero.

IV. Consideraciones aplicables al caso concreto

1. En el presente procedimiento con la prueba recabada, ha quedado demostrado fehacientemente que durante el año dos mil catorce las señoras Cesilia del Carmen Hernández Estrada y Zulma Yaneth Orellana de Durán se desempeñaron como Docente y Directora del Centro Escolar Cantón Zapotitán de Ciudad Arce, La Libertad.

Además se ha comprobado que durante la semana del veinticuatro al veintiocho de noviembre de ese mismo año la señora Hernández Estrada no se presentó a laborar por encontrarse fuera del país; sin embargo, el libro de asistencia diaria de docentes no refleja ninguna inasistencia por parte de ésta.

No obstante lo anterior, pese a las diligencias de investigación efectuadas por este Tribunal, no se ha logrado comprobar que en el período señalado la señora Zulma Yaneth Orellana de Durán prevaleciendo de su cargo de Directora del Centro Escolar haya solicitado a la [REDACTED] que firmara en nombre de la señora Hernández Estrada el libro de control de asistencia diaria.

De acuerdo al informe del instructor, todas las personas entrevistadas manifestaron desconocer quién fue la persona que registró la asistencia de la señora Hernández Estrada.

En tal sentido, las pruebas producidas no demuestran que los hechos antes indicados hayan ocurrido conforme a lo establecido en el aviso. Y es que este Tribunal no puede suponer o inferir los hechos que serán objeto de sanción, sino que ellos deben quedar acreditados de forma cierta e indubitable.

Esto incide inevitablemente en la decisión final del presente caso; pues la duda ha de resultar siempre favorable a la parte denunciada, en aplicación del principio *indubio pro reo*; el cual exige que para poder emitir una resolución de responsabilidad, la autoridad decisoria obtenga un grado de certeza de la culpabilidad del denunciado mediante la prueba pertinente.

Por lo anterior, de acuerdo con los hechos delimitados y la prueba aportada, no es posible en esta oportunidad desvirtuar la presunción de inocencia de la que goza la señora Zulma Yaneth Orellana de Durán, dado que no se ha establecido que durante el período analizado haya transgredido la prohibición ética de "*Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales*" contenida en el artículo 6 letra f) de la LEG.

2. En cuanto a la infracción regulada en el artículo 6 letra e), con la prueba producida se ha establecido con total certeza que la señora Cesilia del Carmen Hernández Estrada no cumplió con las actividades de cierre de año escolar programadas para el período comprendido

del veinticuatro al veintiocho de noviembre de dos mil catorce; pues se encontraba fuera del país, sin la debida autorización para ausentarse de sus labores.

De acuerdo al artículo 32 de la Ley de la Carrera Docente, los educadores tienen prohibido abandonar sus labores durante la jornada de trabajo sin junta causa o licencia de sus superiores la cual, desde luego debe constar por escrito. De hecho aun cuando la señora Hernández Estrada haya solicitado verbalmente permiso a la Directora Zulma Yaneth Orellana de Durán, no hay una constancia por escrito de tal situación.

En efecto, según el informe rendido por la Unidad de Desarrollo Humano del Ministerio de Educación no existen registros de permiso personal, licencia o incapacidad que hayan sido tramitados por la señora Hernández Estrada durante el mes de noviembre de dos mil catorce (f. 32).

De manera que, la señora Hernández Estrada en atención al principio ético de responsabilidad debió observar estrictamente las normas administrativas respecto al cumplimiento de horarios y al trámite de licencias y permisos.

En definitiva, del análisis de los elementos probatorios producidos se establece que entre el veinticuatro y veintiocho de noviembre de dos mil catorce, la señora Cesilia del Carmen Hernández Estrada se dedicó a realizar diligencias eminentemente privadas fuera del país, durante el tiempo que se esperaba que cumpliera eficientemente con las actividades que le fueron delegadas con antelación, sin contar con el permiso para tal efecto.

Lo anterior, contraviene la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, pues como se ha dicho en líneas anteriores se espera que los servidores públicos optimicen el tiempo asignado para desempeñar sus funciones y cumplir sus responsabilidades, por las que reciben un salario proveniente de fondos públicos.

Es así como la conducta de la señora Hernández Estrada resulta antagónica al desempeño ético de la función pública, la cual debe anteponer siempre el interés público sobre el particular, en beneficio de la colectividad, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

V. Sanción aplicable

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

Según el Decreto Ejecutivo N.º 104 de fecha uno de julio de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial N.º 119, Tomo 400, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo urbano para el sector comercio vigente al momento en que la señora Hernández Estrada cometió la infracción señalada equivalía a doscientos cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$242.40).



De conformidad con el artículo 44 de la LEG, para fijar el monto de la multa el Tribunal considerará uno o más de los siguientes aspectos: *i)* la gravedad y circunstancias del hecho cometido; *ii)* el beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente y parientes; *iii)* el daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados; y *iv)* la capacidad de pago, y la renta potencial del sancionado al momento de la infracción.

En el caso particular, si bien la conducta cometida por la infractora no es de gravedad considerable, el hecho que la señora Hernández Estrada haya incumplido su jornada laboral para resolver asuntos personales sí supuso un desempeño ineficiente de la función pública, ya que como servidora pública tiene el deber de atender prioritariamente las necesidades de la colectividad, y en particular el servicio que presta como educadora.

Adicionalmente, la actuación de la infractora ocasionó un daño a la Administración Pública, pues ésta recibió íntegramente el salario correspondiente al mes de noviembre de dos mil catorce, a pesar de haberse ausentado de sus labores durante una semana sin justificar el motivo de su inasistencia.

También, se advierte que cuando se cometió la infracción la señora Hernández Estrada devengaba un salario mensual de novecientos sesenta y cuatro dólares con dieciocho centavos (US\$964.18), por lo que en atención a la capacidad de pago de la infractora y al daño ocasionado al erario público resulta pertinente imponerle una multa de un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, equivalente a doscientos cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$242.40), por la transgresión a la prohibición ética establecida en el art. 6 letra e) de la LEG.

Por tanto, con base en los artículos I de la Constitución, VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 1, 2, 6 letras e) y f), 20 letra a), 37, 42, 43, 44, 46 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Absuélvese* a la señora Zulma Yaneth Orellana de Durán, Directora del Centro Escolar Cantón Zapotitán del municipio de Ciudad Arce, departamento de la Libertad, a quien se atribuyó la transgresión de la prohibición ética de *"Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales"* Hernández Estrada regulada en el artículo 6 letra f) de la Ley de Ética Gubernamental.

b) *Sanciónase* a la señora Cesilia del Carmen Hernández Estrada, Maestra de Educación Parvularia del Centro Escolar Cantón Zapotitán del municipio de Ciudad Arce, departamento de la Libertad, con multa de un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que se cometió la infracción equivalente a doscientos cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$242.40), por haber infringido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental.

c) *Incorpórese* los datos correspondientes de la señora Hernández Estrada en el Registro Público de Personas Sancionadas.

d) *Certifíquese* el presente expediente a la Fiscalía General de la República para los efectos legales pertinentes.

Notifíquese.

A collection of handwritten signatures and initials in blue ink. On the left, there are two distinct signatures. In the center, a large, stylized signature is written over a horizontal line. To the right, there are several sets of initials and a signature, including one that appears to be 'P/E/P' and another that is more cursive.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

A single handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Adalberto Sereno'.

Col