

126-A-16

000780

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las catorce horas del día doce de junio de dos mil veinte.

Por agregado el escrito presentado el día dieciséis de marzo del año que transcurre, por el licenciado _____, apoderado general judicial de la investigada, señora Evelyn Concepción Reyes Reyes, por medio del cual responde el traslado conferido a su representada (fs. 776 al 779).

Considerandos:

I. Antecedentes.

El presente procedimiento inició mediante aviso recibido vía correo electrónico institucional el día veinticinco de julio de dos mil dieciséis, contra la señora Evelyn Concepción Reyes Reyes, ex Directora interina de la Escuela de Educación Parvularia "José María San Martín" de Santa Tecla, departamento de La Libertad.

a) Objeto del caso

A la investigada se le atribuye la infracción al deber ético de "*Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados*", regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto entre el diecinueve de febrero de dos mil catorce y el ocho de noviembre de dos mil dieciséis, habría utilizado de forma indebida los fondos institucionales que resguardaba en el referido centro educativo.

Asimismo, se le atribuye la transgresión a la prohibición ética de "*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo (...)*", regulada en el artículo 6 letra c) de la LEG, en razón que durante los meses de mayo a julio del año dos mil dieciséis, habría realizado actividades diferentes a las institucionales y a las que le correspondían durante su jornada laboral ordinaria, al no haber asistido a su lugar de trabajo en reiteradas ocasiones, y no obstante ello habría registrado su asistencia diaria en el control administrativo respectivo como si hubiese cumplido con la misma.

b) Desarrollo del procedimiento

1. En la resolución de las ocho horas del día ocho de noviembre de dos mil dieciséis (f. 2) se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe al Consejo Directivo Escolar (CDE) de la aludida escuela.

2. Por resolución de las diez horas con cincuenta minutos del día diecinueve de febrero de dos mil diecinueve (fs. 9 y 10) se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la investigada y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

3. En la resolución pronunciada a las catorce horas con diez minutos del día nueve de agosto de dos mil diecinueve (f. 30) se abrió a pruebas el procedimiento y se comisionó al licenciado _____ como instructor.

4. Con el informe de fecha diez de septiembre de dos mil diecinueve (fs. 33 al 766) el instructor designado incorporó prueba documental.

5. En la resolución de las quince horas con cuarenta minutos del día seis de febrero del presente año (f. 767) se concedió a la parte investigada el plazo de diez días para que presentara las alegaciones que estimase pertinentes.

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.

Transgresiones atribuidas

La conducta atribuida a la investigada consistente en utilizar de forma indebida los fondos institucionales que resguardaba en el centro de estudios que dirigía, se calificó como posible infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

Y la conducta atribuida a la misma señora, consistente en realizar actividades privadas durante su jornada laboral, se calificó como una posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

En el ámbito internacional se ha destacado la importancia que el debido uso del patrimonio del Estado representa en el desarrollo sostenible de los pueblos, mismo que en múltiples ocasiones ha sido mermado por la proliferación de actos de corrupción.

Es por ello que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción promueve los principios de debida gestión de los asuntos y bienes públicos, responsabilidad, integridad, rendición de cuentas y transparencia.

Del mismo modo, la Convención Interamericana contra la Corrupción condena que cualquier persona que ejerza funciones públicas use o aproveche indebidamente en beneficio propio o de un tercero, cualquier tipo de bienes del Estado.

Bajo esa misma lógica, la LEG enfatiza el deber de los servidores públicos de hacer uso racional de los recursos estatales, únicamente para los fines institucionales; pues el desvío de los mismos hacia fines particulares indiscutiblemente constituye un acto de corrupción (artículo 5 letra a) de la LEG).

No debe perderse de vista que la difícil situación financiera del Estado salvadoreño requiere que todas las instituciones públicas sin excepción adopten medidas que les permitan usar con eficiencia los recursos que les han sido asignados, lo cual desde todo punto de vista riñe con la utilización de los mismos con propósitos personales.

Los recursos públicos –bienes y fondos– que maneja y custodia cualquier servidor público no le son propios, sino que pertenecen y están al servicio de la colectividad. Esto significa que un funcionario o empleado público, en su trabajo cotidiano, no ha de orientar sus acciones ni los recursos que gestione hacia beneficios personales, sino hacia objetivos que se vinculen de forma específica con las atribuciones y funciones propias de la institución en la que se desempeña; lo cual debe de manera inevitable servir a la realización de un interés colectivo; es decir, que importe a todos los miembros de la sociedad.

Por tal razón, el desempeño de una función pública no debe visualizarse como una oportunidad para satisfacer intereses meramente privados, ni para obtener beneficios o privilegios de ningún tipo; pues ello supondría una verdadera desnaturalización de la actividad estatal.

Esta norma manda a los servidores públicos a utilizar los bienes públicos “únicamente” para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados. De manera que los bienes fondos y recursos públicos no pueden destinarse para un objetivo no institucional, aun cuando ya se hayan satisfecho los fines para los cuales está afecto.

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.

Esto no implica negar la posibilidad de que los servidores públicos puedan ausentarse de sus labores, pero ello debe ser por motivos legales, mediante el debido procedimiento y en los límites que la ley establece, para que dicha ausencia no sea arbitraria.

Ciertamente, para que un servidor público pueda realizar una actividad particular durante su jornada ordinaria de trabajo es imprescindible contar con el aval de la autoridad (o institución) en la que

ejerce su cargo, pues de lo contrario podría generarse un perjuicio o detrimento del desempeño de la función pública y, en consecuencia, del servicio que se presta a la ciudadanía.

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.

Y es que la actuación de los servidores públicos debe regirse por los principios éticos de supremacía del interés público, probidad, responsabilidad y lealtad, establecidos en el artículo 4 letras a), b), g) e i) de la LEG, lo cual supone que atiendan las funciones que les corresponden de forma personal, estrictamente en el tiempo, forma y lugar establecido por las normas administrativas respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, pues es en razón de ello 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 recabada en el procedimiento

En este caso la prueba que será objeto de valoración, por ser lícita, pertinente, idónea, necesaria y útil, es la siguiente:

Obtenida en la Investigación Preliminar:

1. Copia simple de incapacidad médica a nombre de la investigada, extendida por el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM) en fecha nueve de agosto de dos mil dieciséis, para cubrir los días veinte, veintiuno y veintidós de julio del mismo año (f. 6).

2. Copias simples de dos permisos personales que la investigada habría solicitado el día dieciocho de julio de dos mil dieciséis, para ausentarse de sus labores en la Escuela de Educación Parvularia “José María San Martín” de Santa Tecla, los días veinticinco y veintiséis del mismo mes y año (fs. 7 y 8).

Obtenida por el instructor comisionado:

1. Informe de fecha diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, suscrito por la Secretaria General y la Jefa de la Unidad de Movimientos Migratorios y Restricciones de la Dirección General de Migración y Extranjería, relativo a los movimientos migratorios de la investigada entre mayo y julio de dos mil dieciséis (fs. 43 y 44).

2. Informe de fecha cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, suscrito por la Directora y Presidenta del CDE de la Escuela de Educación Parvularia “José María San Martín” de Santa Tecla (f. 45), relativo al horario de trabajo que debía cumplir la investigada y la carencia de permisos que respaldaran sus inasistencias, todo ello durante el período indagado.

3. Copias certificadas por la Secretaria del CDE del mencionado centro de estudios, de: *i)* folios del Libro de firma de asistencia de docentes de la citada institución, correspondientes a los días seis, nueve y once de mayo, trece, catorce y quince de junio, veintiuno, veintidós, veinticinco, veintiséis y veintisiete de julio de dos mil dieciséis (fs. 46 al 57); *ii)* Acta N.º 347 de fecha cinco de septiembre de dos mil trece, contenida en el Libro de Actas de Maestros del referido centro educativo, en la cual consta la elección de la investigada como Directora interina de la aludida institución (fs. 64 y 65); *iii)* actas contenidas en Libro del citado CDE del año dos mil once (fs. 102 al 104, 113, 114, 122 al 144), en Libro de Actas del mencionado cuerpo colegiado, correspondientes al año dos mil quince (fs. 167 al 172, 174, 175, 186 al

192), y en el Libro de visitas de la referida escuela (fs. 221, 222, 224, 225); y iv) folios de Libro de Bono ingresos-egresos (fs. 227 al 276) y del Libro de Banco 2015-2016 del aludido CDE (fs. 277 al 285).

4. Reporte de pagos realizados en planillas a la investigada, durante los meses de mayo, junio y julio de dos mil dieciséis (fs. 287 y 288) e Informe de salarios y carencia de descuentos en los mismos meses (f. 298), ambos emitidos por el Coordinador de Desarrollo Humano de la Dirección Departamental de Educación de La Libertad.

5. Copias certificadas por el mencionado Coordinador, de acuerdos emitidos por el Ministro de Educación, números: i) 05-00570, de fecha veintinueve de octubre de dos mil trece, mediante el cual se nombró a la investigada como Directora Interina de la Escuela de Educación Parvularia "José María San Martín" de Santa Tecla (fs. 300 y 301); y ii) 05-00707 de fecha diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, con el cual se aceptó la renuncia de la aludida señora al sobresueldo que percibía por ejercer el cargo relacionado (f. 302).

6. Copias simples de autoliquidaciones presentadas por el citado centro escolar de los fondos provenientes de transferencias efectuadas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT), entre los años dos mil catorce y dos mil dieciséis (fs. 306 al 531).

Por otra parte, la prueba que consta a fs. 58 al 63, 66 al 101, 145 al 166, 173, 176 al 185, 193 al 199, 202 al 220, 226, 532 al 759, no será objeto de valoración por carecer de utilidad para acreditar los hechos que se dilucidan.

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. Respecto al vínculo laboral entre la Escuela de Educación Parvularia "José María San Martín" de Santa Tecla y la investigada, entre el diecinueve de febrero de dos mil catorce y el ocho de noviembre de dos mil dieciséis período indagado—:

Durante dicho período la señora Reyes Reyes se desempeñó como Directora interina del referido centro de estudios, según consta en copias certificadas por el Coordinador de Desarrollo Humano de la Dirección Departamental de Educación de La Libertad de acuerdos emitidos por el Ministro de Educación, números: i) 05-00570, de fecha veintinueve de octubre de dos mil trece, mediante el cual se nombró a la investigada en el cargo relacionado (fs. 300 y 301); y ii) 05-00707 de fecha diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, con el cual se aceptó la renuncia de la aludida señora al sobresueldo que percibía por ejercer el mismo cargo (f. 302).

2. Sobre el presunto uso indebido de los fondos institucionales que la investigada resguardaba en el referido centro educativo, durante el período indagado:

Previo a realizar el análisis de la posible utilización de los fondos de la citada escuela para fines distintos a los institucionales, por parte de la investigada, es preciso referirse a la normativa aplicable y realizar algunas consideraciones al respecto.

Conforme al Documento N.º 4 "Paso a Paso en la Administración de los Recursos Financieros", emitido por el MINEDUCYT, los recursos financieros de los centros educativos nacionales provienen de dos fuentes: *fondos transferidos anualmente por el aludido Ministerio* a organismos de administración

escolar –entre ellos el CDE , y *fondos procedentes de otras fuentes*, tales como la administración de tiendas escolares, cafetines, donaciones en efectivo o en especie y ventas de servicios.

La primera clase de fondos indicada constituye el *Presupuesto Escolar* y, conforme al Instructivo para la Gestión, Ejecución y Liquidación del Presupuesto Escolar emitido por el MINEDUCYT, dicha transferencia tiene por objetivo apoyar las metas educativas, recreativas y extracurriculares, contenidas en el Plan Escolar Anual y presupuesto de los centros educativos; así como para apoyar cualquier otra actividad o proyecto que se vincule directamente con su quehacer diario.

Por otro lado, a la segunda clase de fondos se le denomina *Otros Ingresos*.

Los recursos financieros obtenidos mediante ambas fuentes deben invertirse en las instituciones educativas respectivas y destinarse prioritariamente al mejoramiento de la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje. Para ello, los organismos escolares como el CDE , deben adoptar decisiones sobre la administración de esos fondos de manera colegiada, y asentarlas en su Libro de Actas. Todo lo anterior, según los artículos 77 de la Ley General de Educación, 65 letra f) y 71 del Reglamento de la Ley de la Carrera Docente y el mencionado Documento N.º 4.

Ahora bien, cada fondo debe utilizarse y manejarse por separado, es decir, están destinados a financiar gastos diferentes y es necesario abrir en cualquier banco del Sistema Financiero cuentas corrientes, a nombre del organismo de administración escolar, para depositar cada uno de ellos en las siguientes veinticuatro horas hábiles a su recepción. También los ingresos y gastos relacionados con los mismos deben registrarse en libros separados, autorizados por la Dirección Departamental de Educación correspondiente –Documento N.º 4 –.

Para el control de los “Otros Ingresos”, además, debe elaborarse una serie de recibos de ingreso prenumerados de imprenta.

En el caso del organismo escolar denominado CDE, conforme al artículo 63 del Reglamento de la Ley de la Carrera Docente, corresponde a la persona designada como Tesorero ser el depositario de los aludidos fondos, en forma mancomunada con el Presidente el Director del centro escolar– y con un consejal representante de los educadores, y al primero le compete además efectuar las erogaciones aprobadas por el CDE –por mayoría simple, según los artículos 49 inc. 5º de la Ley de la Carrera Docente y 67 inc. 1º del Reglamento de dicha ley . También les corresponde a las personas mencionadas administrar mancomunadamente las cuentas bancarias antes relacionadas, según el citado Documento N.º 4.

Respecto a la manera de rendir cuentas sobre el manejo de estos fondos, el mismo Documento N.º 4 y el Instructivo antes relacionado establecen que, para el caso de los provenientes de transferencias del MINEDUCYT, el CDE (en específico, los miembros con firma mancomunada) debe presentar anualmente, ante la comunidad educativa y la Dirección Departamental de Educación correspondiente, un *informe de rendición de cuentas*, por cada transferencia recibida (con los objetivos alcanzados y la población beneficiada) y una *liquidación*. La liquidación se realiza presentando en la respectiva Dirección Departamental de Educación un formato de liquidación, documentos de respaldo y el informe de rendición de cuentas mencionado, todo lo cual es revisado y, de ser procedente, respaldado por un técnico de la Coordinación Administrativa Financiera de la citada Dirección.

Para los fondos provenientes de “Otros Ingresos”, el CDE debe elaborar un informe anual de rendición de cuentas, detallando los ingresos y gastos de esos fondos, logros en función del Plan Escolar

Anual y detalle de las actividades y proyectos realizados. Dicho informe debe ser presentado ante la Dirección Departamental de Educación correspondiente, para su verificación.

Trasladando esas regulaciones y consideraciones al análisis de los elementos probatorios obtenidos en este procedimiento, se identifica que el CDE de la Escuela de Educación Parvularia “José María San Martín” de Santa Tecla, con relación a los fondos obtenidos a partir de transferencias realizadas por el MINEDUCYT al aludido centro de estudios, durante el período indagado registró los ingresos y egresos vinculados con esos recursos, y presentó las correspondientes liquidaciones e informes de rendición de cuentas ante su comunidad educativa que incluye a padres o responsables de los alumnos-, todo lo anterior, conforme a las previsiones legales antes indicadas.

Esto se constata mediante copias certificadas por la Secretaria del CDE del mencionado centro de estudios, de: *i)* actas contenidas en Libro del citado CDE del año dos mil once (fs. 122 al 127) y en Libro de Actas del mencionado cuerpo colegiado, correspondientes al año dos mil quince (fs. 167 al 170, 174, 175 y 186 al 192), todas ellas relativas a las rendiciones de cuentas; *ii)* folios de Libro de Bono ingresos-egresos (fs. 227 al 276) y del Libro de Banco 2015-2016 del aludido CDE (fs. 277 al 285); y *iii)* copias simples de autoliquidaciones presentadas por el aludido centro escolar de los fondos provenientes de transferencias efectuadas por el MINEDUCYT entre los años dos mil catorce y dos mil dieciséis (fs. 306 al 531).

Como resultado de la verificación de estos documentos por el instructor comisionado (fs. 38 y 39) y por este Tribunal, no se advierten irregularidades respecto a la administración y uso de los mencionados recursos y, por tanto, se colige que en el período indagado no se utilizaron los *fondos transferidos por el MINEDUCYT a la referida escuela* para fines distintos a los institucionales y, en concreto, que la investigada, en su calidad de Directora interina de esa entidad educativa, no incurrió en tal práctica. Por tanto, *respecto a estos fondos*, se ha acreditado que dicha señora no infringió el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

Por otra parte, con relación a los *fondos procedentes de otras fuentes u Otros Ingresos* obtenidos por el referido centro educativo durante el período indagado, se constató que el respectivo CDE acordó realizar diversas actividades para recaudar estos fondos en los años dos mil catorce y dos mil quince, como consta en copias certificadas por la Secretaria del CDE del mencionado centro de estudios, de: *i)* actas contenidas en Libro del citado CDE del año dos mil once (fs. 102 al 104, 113, 114 y 128 al 144) y en Libro de Actas del mencionado cuerpo colegiado, correspondientes al año dos mil quince (fs. 171, 172 y 176 al 185).

Empero, al desarrollar sus actividades investigativas el instructor comisionado no encontró registros administrativos relativos a los recursos recaudados en concepto de “Otros Ingresos” –como los libros, recibos e informes de rendición de cuentas requeridos por el Documento N.º 4 “Paso a Paso en la Administración de los Recursos Financieros” (fs. 39 al 41).

De hecho, sólo encontró copias certificadas por la Secretaria del CDE de la mencionada escuela, de dos actas contenidas en el Libro de visitas (fs. 221, 222, 224, 225), donde el señor

, en primer lugar, señala la inexistencia de un informe económico de la cuenta de “Otros Ingresos”, y luego indica que recibió, por parte del Contador y de una Secretaria ad honorem del citado centro de estudios, un informe de los ingresos y los egresos vinculados con la mencionada cuenta, relativos al período comprendido entre los meses de enero y

noviembre de dos mil dieciséis –es decir, de un lapso que no corresponde a las actividades desarrolladas para obtener “Otros Ingresos” entre los años dos mil catorce y dos mil quince, como se indicó en párrafos precedentes .

Respecto a este último informe, los mencionados Contador y Secretaria aducen que entre los ingresos y egresos realizados habría una diferencia de tres mil trescientos cuarenta y siete dólares de los Estados Unidos de América con sesenta y siete centavos (US\$ 3,347.67), sin embargo, como se ha indicado, en la escuela no se encontró ninguna documentación que permitiese corroborar ese dato.

En ese sentido, al no haberse implementado los mecanismos de control descritos en los párrafos que anteceden, se carece de registros que permitan determinar con precisión las cantidades de dinero percibidas por la Escuela de Educación Parvularia “José María San Martín” de Santa Tecla en concepto de “Otros Ingresos”, los montos erogados a partir de estas y las finalidades a las cuales se destinaron.

Aun cuando esta situación pudo haber generado un ambiente propicio para que dichos fondos se utilizaren en actividades distintas a las institucionales, no es posible determinar a partir de la misma que la investigada haya incurrido en esa práctica, ni la medida en que ello habría acaecido, es decir, los montos específicos que habría desviado a fines particulares.

A lo anterior debe agregarse que, conforme al citado artículo 63 del Reglamento de la Ley de la Carrera Docente y el citado Documento N.º 4, no sólo a los Directores de los centros educativos les corresponde ser depositarios de los fondos percibidos y administradores de sus correspondientes cuentas bancarias, sino que realizan estas funciones de forma mancomunada con las personas que se desempeñan como tesoreros y como consejales representantes de los educadores en el CDE.

En ese sentido, la falta de documentación indicada genera para este Tribunal un estado de duda respecto a la presunta conducta de la investigada de utilizar los fondos denominados “Otros Ingresos” para fines ajenos a los de la escuela que dirigía y, con relación a ello cabe señalar que *“(…) la sana crítica, como método de valoración de la prueba, exige (...) que la autoridad (...) 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 3º Código Procesal Civil y Mercantil), y *(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)*.

Asimismo, 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 o bien la Administración 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 conclusión, según se ha detallado en este apartado, al advertirse la inexistencia de elementos probatorios que permitan determinar los fondos provenientes de "Otros ingresos", de la Escuela de Educación Parvularia "José María San Martín" de Santa Tecla, que la investigada habría utilizado indebidamente; y que dicha señora no era la única responsable del resguardo y administración de los mismos, no es posible arribar a una certeza positiva que permita concluir que ella infringió la norma contenida en el artículo 5 letra a) de la LEG, respecto al uso indebido de los mencionados fondos.

Adicionalmente, esa misma ausencia de medios y elementos probatorios impide afirmar que no se cometió la infracción atribuida a la investigada por parte del informante anónimo.

Sin perjuicio de lo anterior, se estima necesario comunicar a la Corte de Cuentas de la República y al MINEDUCYT las irregularidades advertidas respecto a la administración y a la falta de registros contables institucionales sobre los fondos denominados "Otros Ingresos"; para que ejerzan sus facultades de control y auditoría, conforme al artículo 77 de la Ley General de Educación.

En relación con estos hechos, también se advierten algunas conductas que podrían ser constitutivas de ilícitos penales, por lo que se estima necesario hacerlas del conocimiento de la Fiscalía General de la República para su investigación, de conformidad con el artículo 193 N.º 4 de la Constitución.

3. De la realización de actividades privadas por parte de la investigada, durante la jornada laboral que debía cumplir en la Escuela de Educación Parvularia "José María San Martín" de Santa Tecla, entre los meses de mayo a julio del año dos mil dieciséis:

Durante el período relacionado a la investigada le correspondía cumplir en la referida institución una jornada laboral comprendida de lunes a viernes de las siete a las quince horas, según consta en informe de fecha cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, suscrito por la Directora y Presidenta del CDE de la mencionada escuela (f. 45).

En el informe relativo a los movimientos migratorios de la investigada entre los meses de mayo a julio de dos mil dieciséis, agregado a fs. 43 y 44 del expediente, se verifican tres salidas del país con destino a Estados Unidos de América (EE.UU.), que implicaron varios días de estadía en este último territorio y los respectivos retornos a El Salvador, según se detalla a continuación:

- Salida a las cuatro horas con doce minutos del día viernes seis de mayo de dos mil dieciséis, y retorno a las once horas con once minutos del día miércoles once del mismo mes y año.
- Salida a las cinco horas con un minuto del día sábado once de junio de dos mil dieciséis y retorno a las siete horas con treinta y un minutos del día miércoles quince del mismo mes y año.
- Salida a las tres horas con cincuenta y nueve minutos del día jueves veintiuno de julio de dos mil dieciséis, y retorno a la una hora con diez minutos del día miércoles veintisiete del mismo mes y año.

No obstante la investigada se encontraba fuera del país los días laborales seis, nueve y once de mayo, trece y catorce de junio, veintiuno, veintidós, veinticinco y veintiséis de julio, todas esas fechas del año dos mil dieciséis, registró haber solicitado permisos personales los días seis, nueve y once de mayo, veintiuno, veintidós y veinticinco de julio de dos mil dieciséis; y laborado los días trece y catorce de junio, y veintiséis de julio del mismo año, en la Escuela de Educación Parvularia "José María San Martín" de Santa Tecla, como se verifica en copias certificadas por la Secretaria del CDE del mencionado centro de estudios, de folios del Libro de firma de asistencia de docentes de la citada institución, correspondientes a las fechas indicadas (fs. 46 al 57).

De hecho, junto al informe de la investigación preliminar se recibió, en copia simple, una incapacidad médica a nombre de la investigada, aparentemente extendida por el ISBM (f. 6), en la cual se advierte que esta es de fecha nueve de agosto de dos mil dieciséis, para cubrir los días veinte, veintiuno y veintidós de julio de dos mil dieciséis, en los que se ha establecido que se encontraba fuera del país, y que se emitió para "convalidar" la incapacidad indicada por una odontóloga, sin embargo, no se encontró otro elemento probatorio que permita acreditar esta indicación.

Adicionalmente, en la investigación preliminar se presentaron copias simples de dos permisos personales que la investigada habría solicitado el día dieciocho de julio de dos mil dieciséis, para los días veinticinco y veintiséis del mismo mes y año –en los que también se encontraba fuera del país–, y no obstante en esos documentos se indica que los permisos fueron recibidos por " ", nombre similar al de la ex Sub Directora de la escuela relacionada, estos no cuentan con firmas que acrediten su recepción por esta última persona (fs. 7 y 8). Además, el permiso presuntamente solicitado para el día veintiséis de julio de dos mil dieciséis contradice el registro de asistencia de esa misma fecha, en el que figura que la investigada se anotó como si se hubiese presentado a laborar en la aludida escuela a las ocho de la mañana (f. 56).

Aunado a ello, en el informe de f. 45 antes relacionado se expresa que la investigada no presentó constancias o permisos que respaldaran sus inasistencias laborales durante los días en los que se encontraba en EE. UU.

Tampoco se le efectuaron descuentos en sus salarios correspondientes a los meses de mayo, junio y julio de dos mil dieciséis, por haberse abstraído de sus funciones como Directora interina en las jornadas relacionadas, sin haber tramitado los permisos correspondientes, como se verifica en Reporte de pagos realizados en planillas a dicha señora en los citados meses (fs. 287 y 288) y en Informe de salarios y carencia de descuentos (f. 298), ambos proporcionados por el Coordinador de Desarrollo Humano de la Dirección Departamental de Educación de La Libertad.

En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha comprobado con total certeza que la investigada, durante los días laborales seis, nueve y once de mayo, trece y catorce de junio, veintiuno, veintidós, veinticinco y veintiséis de julio del año dos mil dieciséis, permaneció fuera del territorio nacional, concretamente, en EE.UU. (fs. 43 y 44).

Ahora bien, se ha constatado que para esos días en los que la investigada se encontraba fuera del país, no contaba con una justificación legal, como licencias, para ausentarse de sus labores en la escuela relacionada, según se indicó en el informe de f. 45, y que incluso esa investigada se anotó en el Libro de firma de asistencia de docentes de la citada institución, como si hubiese solicitado permiso para algunos de

esos días y, en otros, como si hubiese atendido con regularidad al cumplimiento de sus funciones públicas (fs. 46 al 57).

Así, dada la imposibilidad material de permanecer al mismo tiempo en dos lugares diferentes y manifiestamente distantes, la presencia de la investigada en otro país, en los días relacionados, necesariamente implicaba un abandono de sus labores en la Escuela de Educación Parvularia "José María San Martín" de Santa Tecla. Asimismo, implicó que dicha señora disimulara sus ausencias laborales en los días relacionados, consignando permisos personales en algunos de ellos y su asistencia en otros de esos días, en los mecanismos institucionales establecidos lo que, a la postre, refleja que tales inasistencias eran irregulares e injustificadas.

En este punto, respecto a las alegaciones efectuadas por el apoderado de la investigada, licenciado [redacted], en su escrito agregado a fs. 776 al 779, este Tribunal considera que no es aplicable en el presente caso el criterio que dicho abogado invoca, establecido en la resolución de las catorce horas con cuarenta minutos del día quince de noviembre de dos mil dieciocho, pronunciada por este Tribunal en el procedimiento referencia 27-A-16, mediante la cual se decidió no abrir a trámite el procedimiento sancionador.

Esto, por las siguientes razones:

El artículo 1 de la LEG establece que parte de su objeto consiste en *prevenir y detectar las prácticas corruptas*, y el artículo 3 letra f) de esa misma ley define la *corrupción* como *el abuso del cargo y de los bienes públicos, cometidos por servidor público, por acción u omisión, para la obtención de un beneficio económico o de otra índole, para sí o a favor de un tercero*.

La definición utiliza el término "abuso", el cual se refiere a un *uso excesivo, injusto o indebido del cargo y de los bienes públicos con el fin de obtener un beneficio particular*.

En ese orden ideas, en el caso objeto de este procedimiento se perfila un abuso del cargo de Directora interina de la Escuela de Educación Parvularia "José María San Martín" de Santa Tecla por parte de la investigada, para la obtención de un beneficio eminentemente personal –ausentarse sin justificación legal de su jornada laboral y sin que se le aplicaran en su salario los descuentos correspondientes–, ello en razón que, en la calidad relacionada, era la encargada de ejercer el control de la asistencia, puntualidad y permanencia del personal en su lugar de trabajo –dentro del cual se incluye a ella misma–, conforme al artículo 33 del Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas del MINEDUCYT (RNTCIE), a lo cual se suma su atribución de administrar los expedientes del desempeño profesional de los educadores –ella incluida–, en los cuales debía registrar, entre otros aspectos, licencias con o sin goce de sueldo recibidas, puntualidad y asistencia, con base en los artículos 8 y 36 letra y) del Reglamento de la Ley de la Carrera Docente (RLCD).

Asimismo, por cuanto en su calidad de Directora interina tenía la atribución de elaborar y autorizar mensualmente el pago del salario del personal de la referida institución educativa –artículo 36 letra f) RLCD–, para lo cual debía reportar licencias sin goce de sueldo, faltas de asistencia y llegadas tardías de todo el personal –incluida ella–, a efecto de que se efectuaran por los mismos descuentos en planilla de pago de salarios y, consecuentemente, que no se procesaran pagos indebidos. Todo esto, en atención a los artículos 114 y 189 del RNTCIE.

Sin embargo, contrario al correcto ejercicio de las atribuciones relacionadas, la investigada se valió indebidamente de las mismas para no registrar que se ausentó injustificadamente de sus labores, durante

los días establecidos mediante este procedimiento, arriba detallados, y lograr que se le remunerara como si hubiese laborado con regularidad en los mismos, o solicitado permisos con goce de sueldo, cuando en realidad se encontraba fuera del país sin autorización legal para ello. En ese sentido, puede afirmarse que la investigada abusó de su cargo de Directora interina para obtener un beneficio personal, configurándose de esta manera un acto de corrupción –según la definición legal antes mencionada–.

De ahí que, pese a que existe una aparente semejanza entre los hechos objeto de este procedimiento y los ventilados en el de referencia 27-A-16, la identidad entre ambos casos no es absoluta por cuanto en el precedente citado la conducta antiética no fue atribuida a la persona que ejercía el cargo de Director, sino a un Colaborador Administrativo (cargos con funciones y un nivel de responsabilidad diametralmente diferente) y, por tanto, no justifica un tratamiento similar en esta sede dado que, como se ha relacionado, la investigada de este procedimiento se valió de su cargo y de las atribuciones inherentes al mismo para ausentarse injustificadamente de sus labores, mientras que en el otro procedimiento si bien el investigado laboraba en un centro escolar, -como ya se indicó- no era su Director, careciendo entonces de las atribuciones anteriormente descritas, y no obstante pudo realizar una conducta similar, ello más bien es atribuible a la carencia de controles institucionales efectivos sobre su asistencia y permanencia a las labores encomendadas.

Por las razones antes expresadas y contrario a lo planteado por el apoderado de la investigada, este Tribunal sostiene que le compete el conocimiento y decisión definitiva de este caso.

En definitiva, se ha establecido en este procedimiento la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG por parte de la señora Evelyn Concepción Reyes Reyes, en tanto se esperaba de ella que, como servidora pública, empleara el tiempo asignado exclusivamente para desempeñar sus funciones y cumplir las responsabilidades para las que fue contratada, ya que recibió un salario proveniente de fondos públicos, específicamente, del MINEDUCYT.

En consecuencia, deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

V. Sanción aplicable.

El Artículo 42 de la LEG prescribe: *“Una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta Ley, el Tribunal sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que diere lugar, impondrá la multa respectiva, cuya cuantía no será inferior a un salario mínimo mensual hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.*

El Tribunal deberá imponer una sanción por cada infracción comprobada”.

Según el Decreto Ejecutivo N.º 104 de fecha uno de julio de dos mil trece, y publicado en el Diario Oficial N.º 119, Tomo 400, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que la investigada cometió la conducta constitutiva de transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, durante el año dos mil dieciséis, equivalía a doscientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$251.70).

De conformidad con el artículo 44 de la LEG, para fijar el monto de la multa el Tribunal considerará uno o más de los siguientes aspectos: *i) la gravedad y circunstancias del hecho cometido; ii) el beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente, parientes o socio, como consecuencia del acto u omisión constitutivos de infracción; iii) el daño ocasionado a la Administración*

Pública o a terceros perjudicados; y iv) la capacidad de pago, y la renta potencial del sancionado al momento de la infracción. Estos son, pues, los criterios de dosimetría que deben valorarse para que la sanción impuesta sea proporcional.

En este caso, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se le impondrá a la señora Evelyn Concepción Reyes Reyes, son los siguientes:

i) La gravedad y circunstancias del hecho cometido.

En el caso de mérito, la gravedad de la conducta antiética cometida por la investigada deviene de una circunstancia de la cual se valió para evadir las responsabilidades legales que pudiesen deducirse de esa transgresión, es decir, de la acción de ocultar su realización anotándose en el libro de asistencia de su lugar de trabajo, como si hubiese solicitado permisos personales los días seis, nueve y once de mayo, veintiuno, veintidós y veinticinco de julio de dos mil dieciséis, y laborado los días trece y catorce de junio, y veintiséis de julio del mismo año.

Lo anterior, revela que la investigada inobservó el *principio ético de transparencia* –artículo 4 letra f) LEG– según el cual las personas sujetas a la LEG deben actuar de manera accesible para que se pueda conocer si su actuación es legal, eficiente, eficaz y responsable.

Ciertamente, la transparencia exige una conducta clara que permita visualizar lo que hay detrás de un acto o promesa que tenga la vocación de producir efectos jurídicos (Viana Cleves, María José. El principio de Confianza Legítima en el derecho Administrativo colombiano, Universidad Externado de Colombia Bogotá, Primera Edición año 2007, Págs. 40 y 45, citada en el artículo Principio de la Buena Fe y Responsabilidad de la Administración Pública de Roosevelt Jair Ospina Sepúlveda).

La transparencia es además un elemento inherente a la buena fe. Ésta última se trata de un principio general del Derecho que, para la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en lo medular se relaciona con el deber de conducirse honradamente (...) en la formación y ejecución de una relación jurídica y sus consecuencias (Sentencia pronunciada el 10/IV/2010 en el proceso de Habeas Corpus referencia 267-2002).

La buena fe tiene como ideas opuestas la mala fe, el dolo, el engaño, el fraude, la infidelidad, la mala intención, la malicia y la violencia (Sentencia pronunciada por la Sala de lo Civil de la CSJ el 24/VII/2001 en la Casación referencia 1346-2001).

En ese orden de ideas, también se colige que la investigada, al realizar las conductas descritas en el párrafo inicial de este apartado, no actuó de buena fe pues, para sustraerse del cumplimiento de sus responsabilidades laborales con la escuela que dirigía y evadir la determinación de posibles responsabilidades legales, simuló haber asistido a trabajar en los días relacionados, *comportamiento que denota engaño, fraude, malicia y la intención de mantener ocultas dichas circunstancias, en oposición a la transparencia que exige el actuar de buena fe.*

Además, debe tomarse en consideración que la infractora desempeñaba el cargo de más alta jerarquía dentro de la institución, lo cual le exigía un pleno cumplimiento de la normativa que le regía.

En adición a ello es de señalar que, este tipo de conducta, dada la importancia de las funciones de la investigada mientras se desempeñó como Directora de una parvularia nacional, tiene una repercusión, pues la desatención injustificada de labores altera el normal funcionamiento de la institución y, en el caso particular, del servicio de educación que se brinda.

Por tanto, la magnitud de la infracción cometida por la señora Reyes Reyes deriva entonces de: (a) la naturaleza del cargo desempeñado por la referida servidora pública, su posición de autoridad y dirección; (b) el haber consignado mediante su firma en el libro de asistencia haber asistido a trabajar en unos de los días relacionados y solicitado permisos en otros; y (c) la inobservancia de la normativa institucional que le regía.

ii) La renta potencial de la sancionada al momento de la transgresión.

En el año dos mil dieciséis, cuando acaecieron los hechos comprobados en este procedimiento, la señora Reyes Reyes percibió un salario mensual de mil un dólares de los Estados Unidos de América con cuatro centavos (US\$1,001.04), como se verifica en Reporte de pagos realizados en planillas a dicha señora (fs. 287 y 288) e Informe de salarios y carencia de descuentos de la misma (f. 298), ambos correspondientes al año dos mil dieciséis y emitidos por el Coordinador de Desarrollo Humano de la Dirección Departamental de Educación de La Libertad.

En consecuencia, en atención a la gravedad de la transgresión cometida y a la renta potencial de la señora Reyes Reyes, es pertinente imponerle a esta última una multa de cuatro salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de doscientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$251.70), por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, cuantía que resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

VI. Por otra parte, debe dejarse constancia que en el período comprendido entre el día catorce de marzo y el día diez de junio de dos mil veinte, los plazos administrativos fueron suspendidos en atención al Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19 y a la situación climática generada por la tormenta tropical Amanda, conforme a: a) Decretos Legislativos números 593, 599, 622, 631, 634, 644 y 649 de fechas catorce y veinte de marzo, doce, dieciséis y treinta de abril, catorce y treinta y uno de mayo, todos del presente año; b) resolución emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las dieciséis horas con treinta y seis minutos del día veintidós de mayo del año que transcurre, en el proceso de Inconstitucionalidad referencia 63-2020; y c) acuerdo emitido por este Tribunal a las diez horas del día dieciséis de marzo del presente año, contenido en acta N.º 13 de la misma fecha.

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

a) *Absuélvese* a la señora Evelyn Concepción Reyes Reyes, ex Directora interina de la Escuela de Educación Parvularia “José María San Martín” de Santa Tecla, por la infracción al deber ético regulado en el art. 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, respecto al presunto uso indebido de los fondos institucionales que resguardaba en el referido centro educativo, entre el diecinueve de febrero de dos mil catorce y el ocho de noviembre de dos mil dieciséis, según consta en el punto número 2 del apartado IV de esta resolución.

b) *Sanciónase* a la señora Evelyn Concepción Reyes Reyes con una multa de mil seis dólares de los Estados Unidos de América con ochenta centavos (US\$1,006.80), por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que los días

seis, nueve y once de mayo, trece y catorce de junio, veintiuno, veintidós, veinticinco y veintiséis de julio del año dos mil dieciséis, se ausentó de la jornada laboral que debía cumplir en la Escuela de Educación Parvularia "José María San Martín" de Santa Tecla, por encontrarse fuera del país realizando actividades de su interés particular, sin contar con autorización para ello, según consta en el punto número 3 del apartado IV de esta resolución.

e) Se hace saber a los intervinientes que, de conformidad a los artículos 39 de la LEG, 101 del RLEG, 104, 132 y 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos, para la presente resolución se encuentra habilitada la interposición del Recurso de Reconsideración, el cual es optativo para el agotamiento de la vía administrativa; y de disponer su utilización, deberá presentarse dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación respectiva.

d) *Communique* esta resolución y certifíquese el informe del instructor

y la documentación anexa al mismo, al Fiscal General de la República, a la Presidenta de la Corte de Cuentas de la República y a la Ministra de Educación, Ciencia y Tecnología, para los efectos legales pertinentes.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

C04