

273-A-17

0001762

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las once horas con treinta minutos del día dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve.

Por agregado el escrito presentado el día tres de diciembre del año que transcurre, por el licenciado _____, Defensor Público de los investigados (fs. 1759 al 1761).

Considerandos:

I. Antecedentes.

El presente procedimiento inició mediante aviso recibido en el sitio web institucional el día veintisiete de octubre de dos mil diecisiete contra los señores Morena Arelí Salinas de Mena, ex Directora de Auditoría Interna del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT), y _____, Jefe de la Unidad de Auditoría Interna de la Policía Nacional Civil (PNC) [f. 1].

a) Objeto del caso

A dichos señores se les atribuye la transgresión a la prohibición ética de “*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo (...)*”, regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto en el período comprendido entre marzo de dos mil catorce y el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, durante su jornada laboral, se habrían dirigido y permanecido en el Centro Comercial San Luis, ubicado sobre la Calle San Antonio Abad, municipio y departamento de San Salvador, realizando actividades privadas.

Y a la señora Salinas de Mena se le atribuye además 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 LEG, por cuanto, durante el período relacionado, habría utilizado el vehículo placas N4928, propiedad del MINEDUCYT, para realizar compras de productos de belleza.

b) Desarrollo del procedimiento

1. En la resolución de las ocho horas con treinta minutos del día treinta de abril de dos mil dieciocho (fs. 2 y 3) se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirieron informes al Ministro de Educación y al Director General de la PNC.

2. Por resolución de las quince horas con veinte minutos del día cinco de marzo del año que transcurre (fs. 1460 y 1461) se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra los señores Salinas de Mena y _____ y se les concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejercieran su derecho de defensa.

3. En la resolución pronunciada a las once horas con treinta minutos del día cuatro de abril del corriente año (fs. 1497 al 1499) se abrió a pruebas el procedimiento y se comisionó al licenciado _____ como instructor.

4. Con el informe de fecha quince de mayo del presente año (fs. 1507 al 1722) el instructor designado ofreció prueba testimonial e incorporó prueba documental.

5. Por resolución de las quince horas y veinte minutos del día doce de agosto del corriente año (f. 1728) se autorizó la intervención del licenciado _____, Defensor Público de los investigados, y se le previno identificar con claridad la prueba testimonial que ofreció en este procedimiento, y las circunstancias específicas que pretendía probar con la misma.

6. En la resolución de las doce horas y veinticinco minutos del día once de octubre del año que transcurre (f. 1730), se declaró inadmisibles las pruebas testimoniales ofrecidas por el licenciado [redacted], por no responder a la prevención formulada, y se ordenó citar como testigo al señor [redacted], para que rindiera su declaración en la audiencia programada a partir de las nueve horas del día cinco de noviembre del corriente año, y se comisionó a la licenciada [redacted] que efectuara el interrogatorio directo del referido señor.

7. En la audiencia de prueba (fs. 1744 y 1745) con la comparecencia de los investigados y de su Defensor Público, se recibió la declaración del señor [redacted].

8. En la resolución de las once horas con veinte minutos del día dieciocho de noviembre del presente año (f. 1757) se concedió a los intervinientes el plazo de diez días para que presentaran las alegaciones que estimasen 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 señora Salinas de Mena, consistente en utilizar el vehículo placas N4928, propiedad del MINEDUCYT, para realizar compras de productos de belleza, se calificó como posible infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

Y la conducta atribuida a los señores Salinas de Mena y [redacted], consistente en realizar actividades privadas en el Centro Comercial San Luis, 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. Informe recibido el uno de junio de dos mil dieciocho (fs. 8 al 10), suscrito por el Ministro de Educación, referente al vínculo laboral de la señora Salinas de Mena con el MINEDUCYT, sus funciones, horario laboral, exención de registrar la entrada y salida de su lugar de trabajo e inexistencia de misiones oficiales a desarrollar en el Centro Comercial San Luis; asignación del vehículo placas N4928 a la Dirección de Auditoría Interna (DAI) del aludido Ministerio y empleados que se desempeñaron como Motoristas de esa Dirección a partir de enero de dos mil catorce.

2. Copias certificadas por el Gerente de Administración y el Jefe del Departamento de Activo Fijo del MINEDUCYT de detalle de asignación del referido vehículo a la DAI del mismo Ministerio (fs. 28 y 29).

3. Copias certificadas por el Encargado de la DAI del MINEDUCYT Ad honorem, de Bitácoras de recorrido del vehículo placas N4928 asignado a la referida Dirección, correspondientes al período comprendido entre enero de dos mil catorce y octubre de dos mil diecisiete (fs. 47 al 427).

4. Copias simples de registros efectuados por el personal de vigilancia del MINEDUCYT en “libro” de control de entrada y salida de vehículos del parqueo de titulares de ese Ministerio, entre los años dos mil quince y dos mil diecisiete (fs. 429 al 1448).

5. Oficio referencia _____, recibido el día catorce de junio de dos mil dieciocho, suscrito por el Director General de la PNC, referente al vínculo laboral del señor _____ con esa institución, sus funciones y horario de trabajo (fs. 1449 al 1451).

6. Copia simple del memorándum referencia SA/DTH/DHP/1302/2018 de fecha treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, suscrito por la Jefa del Departamento de Registro e Historial Policial de la División de Talento Humano de la PNC (f. 1452), relativo a la inexistencia de documentación sobre la realización de actividades privadas por parte del señor _____ durante su jornada laboral, entre el año dos mil catorce y octubre de dos mil diecisiete.

Incorporada por los investigados:

1. Copia simple de hojas de control de entrada y salida de vehículos del parqueo de titulares del MINEDUCYT, correspondientes a los días veinticuatro y veinticinco de octubre de dos mil diecisiete (fs. 1487 y 1488).

2. Copia simple de Bitácora de recorrido del vehículo placas N4928, correspondientes a los días veinticuatro y veinticinco de octubre de dos mil diecisiete (f. 1491).

3. Copia simple de Organigrama Específico de la DAI del MINEDUCYT, correspondiente al período comprendido entre los años dos mil quince y dos mil diecinueve (f. 1496).

Incorporada por el instructor comisionado:

1. Copias certificadas por el Director Interino Ad honorem de Desarrollo Humano del MINEDUCYT de acuerdos de refrenda del nombramiento de la señora Salinas de Mena como Directora de Auditoría Interna de esa institución, entre los años dos mil catorce y dos mil diecisiete (fs. 1515 al 1526).

2. Informe de la Dirección de Desarrollo Humano del MINEDUCYT sobre los horarios de trabajo de la señora Salinas de Mena, permisos solicitados por la misma y su exoneración de registrar su asistencia laboral, todo lo anterior, entre los años dos mil catorce y dos mil diecisiete (f. 1533).

3. Informe del Gerente de Administración del MINEDUCYT sobre los responsables de asignación, horario regulado para circulación, lugar de resguardo, autorización para uso discrecional y carencia de Sistema de Posicionamiento Global o *Global Positioning System* (GPS) del vehículo placas N4928 (fs. 1538 y 1539).

4. Copias certificadas por la Jefa del Departamento de Integración de Talento Humano de la División de Bienestar Policial y Talento Humano de la PNC, de acuerdos de refrenda del nombramiento del señor _____ como Jefe de la Unidad de Auditoría Interna de esa institución, entre los años dos mil catorce y dos mil diecisiete (fs. 1682 al 1689).

5. Nota suscrita por el Director Ejecutivo de CAMA, S.A. de C.V., propietaria del Centro Comercial San Luis, referente al contrato de arrendamiento del local 22-C de sus instalaciones, suscrito entre dicha sociedad y el señor _____ (f. 1706).

6. Copia certificada por notario de testimonio de escritura pública de contrato de arrendamiento suscrito entre la sociedad CAMA, S.A. de C.V. y el señor _____, a las doce horas del día uno de agosto de dos mil trece (fs. 1707 al 1714).

7. Carta de Dirección referencia CD MINEDUCYT DAI-227 2019 de fecha trece de mayo del presente año, suscrita por la señora Salinas de Mena en su calidad de Directora de Auditoría Interna del MINEDUCYT, referente a la propiedad, asignación y personal responsable del vehículo placas N4928 (fs. 1715 y 1716).

8. Copias certificadas por notario de Tarjetas de circulación del vehículo N4928, emitidas los días veintiocho de enero de dos mil dieciséis y treinta y uno de enero de dos mil diecisiete (fs. 1719 y 1720).

Prueba testimonial:

Declaración del señor _____, recibida en la audiencia de prueba realizada por este Tribunal el día cinco de noviembre del corriente año (fs. 1744 y 1745), quien sobre los hechos indagados, en síntesis, manifestó que:

Labora en el MINEDUCYT desde marzo de dos mil trece, donde ejerce el cargo nominal de Motorista, asignado a la Dirección de Auditoría Interna, pero también tiene una asignación administrativa consistente en apoyar al área de informática de la misma Dirección.

Desde su ingreso en el año dos mil trece y hasta junio o julio del presente año, su jefa inmediata en la función de Motorista fue la investigada, señora Salinas de Mena.

- Su horario de trabajo está comprendido desde las siete horas con treinta minutos a las quince horas con treinta minutos.

- Las actividades que la señora Salinas de Mena le ordenaba realizar, relacionadas con su función de Motorista, consistían en entregar documentación a entidades como la Fiscalía –General de la República–, alcaldías, centros escolares, Ministerio de Hacienda y Corte de Cuentas, donde también trasladaba a la investigada; retirar copias de cheques o cosas que se utilizaban para las auditorías de las escuelas.

En ocasiones la colaboradora administrativa de nombre _____, también subalterna de la señora Salinas de Mena, le indicaba que tenía que entregar documentos en una escuela, la Fiscalía u otro lugar.

En el tiempo en que él estuvo asignado como _____, con una frecuencia aproximada de tres o cuatro veces por semana y en el lapso de su horario laboral, transportó a la señora Salinas de Mena al Centro Comercial San Luis, que está del “Redondel Torogoz, sigue hacia redondel como que va buscando para el monumento de la Constitución” (sic). Lo anterior, a solicitud de la mencionada señora, y porque ella tenía un negocio, que entiende era una clínica de pedicura o sala de belleza.

La investigada permanecía en dicho centro comercial entre quince minutos y una hora, no tenía un tiempo establecido para ello sino que “dependía”. Mientras tanto, él aprovechaba las salidas a ese lugar para entregar documentos o recoger algo, y retornaba al MINEDUCYT a esperar que dicha señora le avisara para volver por ella.

Sobre estos hechos no informó a otras autoridades del MINEDUCYT ni denunció, porque en una ocasión en que le consultó a la señora Salinas de Mena, respecto a si a él le cuestionaban sobre “las cosas que no eran laborales”, ella le respondió que solo dijera que ella le había indicado que las hiciera.

- Las salidas realizadas con ocasión de las anteriores actividades las documentaba en la bitácora del vehículo, colocando sólo la palabra “urbano” por ser muy pequeño el espacio disponible para detallar todo lo que se hacía.

- El vehículo relacionado es el placas N4928, marca Mitsubishi, modelo Lancer, color negro, polarizado, propiedad del MINEDUCYT.

IV. Valoración de la prueba y decisión del caso.

Según el artículo 89 inciso 2° del Reglamento de la LEG, en el procedimiento competencia de este Tribunal serán rechazadas las pruebas que resulten ilícitas, impertinentes, inidóneas, innecesarias, inútiles o superabundantes.

En ese sentido, no será objeto de valoración, por considerarse inidónea, la siguiente prueba:

- Declaraciones juradas presentadas por los investigados (fs. 1468, 1476 y 1494), pues aunque han sido otorgadas ante notario, requerirían complementarse con otros elementos probatorios que robustezcan las circunstancias expresadas en dichas declaraciones, los cuales no se ofrecieron ni presentaron en las oportunidades procesales respectivas.

- Copia simple de memorándum referencia 256-2019 de fecha veintinueve de marzo del año que transcurre, suscrito por la señora Salinas de Mena en su calidad de Directora de Auditoría Interna del MINEDUCYT, y dirigido al Director de Asesoría Jurídica de la misma institución, informando que el señor

–testigo en este procedimiento– y la señora

, ambos empleados de la DAI del aludido Ministerio, se compartieron información de procesos de auditoría de la citada Dirección, en horas inhábiles y sin tener una relación laboral que lo justificara (fs. 1746 al 1756). Dicha copia fue incorporada en la audiencia de prueba.

Y es que si bien la señora Salinas de Mena y su Defensor Público aducen que la declaración del testigo está motivada por “revanchismo” –debido a la información consignada por la investigada en el referido memorándum–, es necesario aclarar que esa circunstancia, por sí misma, no debilita la credibilidad de la citada declaración, sino que sería necesario además verificar posibles inconsistencias presentes en la misma, para lo cual el Defensor Público contó con la oportunidad de contrainterrogar en la audiencia oral en la que se recibió la aludida declaración, cuyo resultado será analizado por este Tribunal en conjunto con los demás elementos probatorios incorporados al expediente.

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

1. De la presunta realización de actividades privadas por parte del señor

, durante su jornada laboral:

i) Respecto al vínculo laboral entre la PNC y dicho investigado:

Entre marzo de dos mil catorce y el día veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, el señor

ostentó el cargo de Jefe de la Unidad de Auditoría Interna de la PNC, como se verifica en copias certificadas por la Jefa del Departamento de Integración de Talento Humano de la División de Bienestar Policial y Talento Humano de dicha corporación policial, de acuerdos de refrenda del nombramiento del señor en el aludido cargo, entre los años dos mil catorce y dos mil diecisiete (fs. 1682 al 1689)

ii) Del horario de trabajo que el investigado debía cumplir en la referida institución:

La jornada laboral del señor _____ estaba comprendida de lunes a viernes, de las siete horas con treinta minutos a las quince horas con treinta minutos –entre el año dos mil catorce y hasta el día dieciséis de julio de dos mil diecisiete–, y de las ocho horas con treinta minutos a las dieciséis horas con treinta minutos –a partir del día diecisiete de julio de dos mil diecisiete–. Durante el período indagado el cumplimiento de dichos horarios no se registró en razón que las labores de auditoría del mencionado señor requerían constante movilización en horas laborales y fuera de estas.

Todo lo anterior, según consta en: a) oficio referencia PNC-DG-N.º 150-1739-2018 suscrito por el Director General de la PNC (fs. 1449 al 1451); y b) acuerdos números 2414 y 681 emitidos por el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda y publicados en los Diarios Oficiales N.º 237, Tomo 401 del día diecisiete de diciembre de dos mil trece, y N.º 110, Tomo 415 del día quince de junio de dos mil diecisiete, ambos referentes a cambios de horarios de despacho de las oficinas públicas.

iii) De la presunta realización de actividades privadas por el investigado en el Centro Comercial San Luis durante su jornada laboral, en el período comprendido entre marzo de dos mil catorce y el día veintisiete de octubre de dos mil diecisiete:

En el lapso indicado, el señor _____ arrendaba el local 22-C del Centro Comercial San Luis, municipio y departamento de San Salvador, para mantener instalado en el mismo un negocio de pedicuro y otros servicios de belleza, como se verifica en: a) nota suscrita por el Director Ejecutivo de CAMA, S.A. de C.V., sociedad propietaria del mencionado centro comercial, y referente al contrato de arrendamiento del aludido local (f. 1706); y b) copia certificada por notario de testimonio de escritura pública del referido contrato de arrendamiento (fs. 1707 al 1714).

En el informe de fs. 1449 al 1451, antes relacionado, el Director General de la PNC señala la inexistencia de delegaciones e instrucciones de parte de la corporación policial para que el señor _____ realizara funciones en el Centro Comercial San Luis, durante el período indagado.

Por otra parte, con el despliegue investigativo de este Tribunal no se determinó que dicho señor hubiese realizado actividades particulares durante su jornada laboral en todo el período investigado.

Incluso, según memorándum referencia SA/DTH/DHP/1302/2018 de fecha treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, suscrito por la Jefa del Departamento de Registro e Historial Policial de la División de Talento Humano de la PNC (f. 1452), no existe documentación referente a la realización de actividades privadas por el señor _____ durante su jornada laboral, en el lapso mencionado.

Por tanto, con la prueba obtenida no se acredita la supuesta transgresión cometida por el señor _____, en cuanto a la presunta realización de actividades privadas durante su jornada de trabajo en la PNC, entre marzo de dos mil catorce y el día veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, como se aseveró en el aviso.

2. Del uso del vehículo placas N4928, propiedad del MINEDUCYT, por parte de la señora Morena Arell Salinas de Mena:

i) Respecto al vínculo laboral entre el MINEDUCYT y dicha investigada:

Entre marzo de dos mil catorce y el día veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, la señora Salinas de Mena ostentó el cargo de Directora de Auditoría Interna del referido Ministerio, como se verifica en copias certificadas por el Director Interino Ad honorem de Desarrollo Humano del

MINEDUCYT de acuerdos de refrenda del nombramiento de la señora Salinas de Mena en el aludido cargo, entre los años dos mil catorce y dos mil diecisiete (fs. 1515 al 1526).

ii) De la propiedad del vehículo placas N4928 y su asignación en el período indagado:

Dicho automotor es propiedad del MINEDUCYT, como se verifica en copias certificadas por notario de sus Tarjetas de circulación, emitidas en los años dos mil dieciséis y dos mil diecisiete (fs. 1719 y 1720).

Entre marzo de dos mil catorce y el día veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, ese automotor estuvo asignado a la DAI del MINEDUCYT y la señora Salinas de Mena, en su calidad de Directora de la mencionada unidad organizativa, era la responsable del uso del aludido vehículo, de la asignación de su conductor y quien autorizaba las misiones a realizar con el mismo *de forma verbal* según consta en: a) informe de fs. 8 al 10, suscrito por el Ministro de Educación; b) copias certificadas por el Gerente de Administración y el Jefe del Departamento de Activo Fijo del MINEDUCYT de detalle de asignación del referido vehículo (fs. 28 y 29); c) informe del Gerente de Administración del MINEDUCYT (fs. 1538 y 1539); y d) carta de Dirección referencia CD-MINEDUCYT-DAI-227-2019 suscrita por la señora Salinas de Mena, en la calidad antes apuntada (fs. 1715 y 1716).

Entre marzo de dos mil catorce y el seis de agosto de dos mil diecisiete, el señor

fue el Motorista responsable de ejecutar las actividades encomendadas por la señora Salinas de Mena, a bordo del citado vehículo, según se verifica en la documentación agregada a fs. 8 al 10 y 1715 y 1716, antes relacionada.

Las bitácoras de control de las actividades en las cuales se empleó el vehículo mencionado entre marzo de dos mil catorce y el día veintisiete de octubre de dos mil diecisiete (fs. 47 al 427 y 1491), y los registros de entrada y salida de vehículos del parqueo de titulares del MINEDUCYT, correspondientes al mismo período (fs. 429 al 1448, 1487 y 1488), no contienen datos a partir de los cuales pueda determinarse la realización de actividades de naturaleza particular, pues en el espacio dispuesto para registrar el destino de los viajes realizados con el citado automotor, se consignó reiteradamente la palabra “urbano” la cual, según lo expresó la investigada en su informe de fs. 1715 y 1716, indica un recorrido en el que se visitan varios lugares de San Salvador.

Además, el testigo , no aportó elementos relativos al uso del vehículo en referencia para realizar compras de productos de belleza, durante el período indagado (fs. 1744 y 1745).

En ese sentido, no se ha establecido que la señora Morena Arell Salinas de Mena infringió el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, respecto a ese hecho.

3. Respecto a la realización de actividades privadas por parte de la señora Morena Arell Salinas de Mena:

i) Sobre el horario de trabajo que la investigada debía cumplir en la referida institución:

La jornada laboral de la señora Salinas de Mena estaba comprendida de lunes a viernes, de las siete horas con treinta minutos a las quince horas con treinta minutos –entre el año dos mil catorce y hasta el día dieciséis de julio de dos mil diecisiete–, y de las ocho horas con treinta minutos a las dieciséis horas con treinta minutos –a partir del día diecisiete de julio de dos mil diecisiete–.

Durante el período indagado el cumplimiento de dichos horarios no se registró en ningún mecanismo administrativo, dado que dicha señora se encontraba exenta de marcación conforme al artículo 33 de las Normas Técnicas de Control Interno Específicas del MINEDUCYT.

Todo lo anterior, según consta en: a) informe recibido el uno de junio de dos mil dieciocho (fs. 8 al 10), suscrito por el Ministro de Educación; b) informe de la Dirección de Desarrollo Humano del MINEDUCYT (f. 1533); y c) acuerdos números 2414 y 681 emitidos por el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda y publicados en los Diarios Oficiales N.º 237, Tomo 401 del día diecisiete de diciembre de dos mil trece, y N.º 110, Tomo 415 del día quince de junio de dos mil diecisiete, anteriormente relacionados.

Sin embargo, la misma disposición de las Normas Técnicas relacionadas establece que *será responsabilidad del jefe inmediato de un empleado, garantizar la asistencia, puntualidad y permanencia del personal en su lugar de trabajo*, siendo el jefe inmediato de la señora Salinas de Mena el Ministro de Educación, según consta en el Organigrama Específico de la DAI del MINEDUCYT, correspondiente al período comprendido entre los años dos mil quince y dos mil diecinueve (f. 1496).

Durante el mismo lapso, el MINEDUCYT concedió a la señora Salinas de Mena las siguientes licencias para ausentarse de sus funciones de Directora de Auditoría Interna: permisos personales del once al catorce de noviembre de dos mil catorce, del diecisiete al veinte de febrero de dos mil quince y el treinta de marzo de dos mil diecisiete; licencia por enfermedad del veintidós de mayo al cinco de junio de dos mil diecisiete, según se verifica en el informe de f. 1533, antes relacionado.

ii) De la realización de actividades privadas por la investigada:

El informe recibido de fs. 8 al 10, suscrito por el Ministro de Educación, señala la inexistencia de misiones oficiales a desarrollar en el Centro Comercial San Luis, por parte de la señora Salinas de Mena, entre marzo de dos mil catorce y el día veintisiete de octubre de dos mil diecisiete.

Ahora bien, el testigo declaró que en el tiempo en que él estuvo asignado como Motorista de la DAI del MINEDUCYT –es decir, entre el día uno de enero de dos mil catorce y el día seis de agosto de dos mil diecisiete–, con una frecuencia aproximada de tres o cuatro veces por semana y en el lapso de su horario laboral –entre las siete horas con treinta minutos y las quince horas con treinta minutos–, transportó –a bordo del vehículo institucional placas N4928– a la señora Salinas de Mena al Centro Comercial San Luis, porque ella tenía un negocio que entiende era una clínica de pedicura o sala de belleza, permaneciendo la investigada en ese centro comercial en lapsos de quince minutos a una hora (fs. 1744 y 1745). Agregó que estas acciones las realizó a solicitud de la señora Salinas de Mena.

Como se indicó en párrafos precedentes, de la verificación de las copias de las bitácoras del aludido vehículo (fs. 47 al 427 y 1491) y de los registros de entrada y salida de vehículos del parqueo de titulares del MINEDUCYT (fs. 429 al 1448, 1487 y 1488), correspondientes al período investigado, no se advierte el uso del automotor para el fin referido, pues como se indicó en esa documentación, particularmente en las bitácoras, se consignaba únicamente la palabra “urbano” cuando se realizaban recorridos en los que se visitaban varios lugares de San Salvador.

Sin embargo, también como se indicó anteriormente, durante el período indagado el señor –quien es cónyuge de la señora Morena Arellí Salinas de Mena, según ella misma lo ha indicado en este procedimiento (f. 1469 al 1474)–, arrendó el local 22-C del Centro Comercial San

Luis de San Salvador, para mantener instalado en el mismo un negocio de pedicuro y otros servicios de belleza (fs. 1706 al 1714).

Así, al hacer una valoración integral de la prueba recabada, respecto a los hechos atribuidos a la señora Morena Arellí Salinas de Mena, particularmente del testimonio recibido y de los elementos documentales relacionados en el apartado precedente, se ha comprobado que entre marzo de dos mil catorce y el día seis de agosto de dos mil diecisiete, entre tres y cuatro veces por semana y durante la jornada laboral que debía cumplir en el MINEDUCYT, dicha señora visitó el Centro Comercial San Luis ubicado en San Salvador, donde permanecía por lapsos de quince minutos a una hora.

También se ha comprobado que en el período relacionado dicha señora no debía cumplir en ese centro comercial ninguna misión oficial del MINEDUCYT, por lo que las visitas relacionadas eran de naturaleza privada (fs. 8 al 10).

En el mismo centro comercial, su esposo, el señor _____, arrendaba un local destinado a un negocio de pedicuro y otros servicios de belleza (fs. 1706 al 1714).

En este punto, respecto a las alegaciones efectuadas por el Defensor Público de los Investigados, licenciado _____, en su escrito agregado a fs. 1759 al 1761, cabe indicar que:

a) El hecho que la señora Salinas de Mena no sea la propietaria del mencionado negocio, sino únicamente su cónyuge, no desvirtúa que la investigada haya visitado el citado centro comercial durante la jornada laboral que debía cumplir en el MINEDUCYT. Es decir, al margen de su vinculación directa o indirecta, legal o de hecho con ese negocio, se ha establecido su presencia en el centro comercial.

b) Es un argumento ineficaz para desvirtuar los hechos comprobados el que la señora Salinas de Mena estuviese exonerada de registrar su asistencia laboral en el MINEDUCYT, pues ello no contribuye a justificar las visitas que realizó al Centro Comercial San Luis, durante la jornada de trabajo que debía cumplir y sin autorización para ello.

c) Tampoco se desvirtúan estos hechos con el señalamiento relativo a que no se han indicado fechas concretas, pues con el testimonio recibido *se logró establecer la frecuencia* con la que la señora Salinas de Mena se desplazaba al Centro Comercial San Luis, *en un período prolongado* –entre marzo de dos mil catorce y el día seis de agosto de dos mil diecisiete–, siendo esta una delimitación temporal suficiente para una *conducta reiterada en un lapso extenso de tiempo*.

d) No le resta credibilidad a la citada declaración el desconocimiento del testigo de las funciones de un auditor y de la “nomenclatura de San Salvador”, en el primer caso, por cuanto dicho testigo no estaba en el deber de conocer las funciones de auditoría de la investigada ni versaba sobre ese punto su declaración; y, con relación al segundo, por cuanto el testigo señaló con puntos de referencia la ubicación del Centro Comercial San Luis de San Salvador.

e) No se advierte la contradicción que el Defensor Público aduce que existe entre el aviso recibido y los puntos sobre los cuales versaría el interrogatorio del señor _____, según resolución de fs. 1730, pues tal declaración se circunscribía a los hechos atribuidos a la señora Salinas de Mena.

De manera que 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 Morena Arellí Salinas de Mena, 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.

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 iniciaron las conductas de parte de la señora Morena Arellí Salinas de Mena, es decir en el año dos mil catorce, equivalía a doscientos cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$242.40).

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, 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 Morena Arellí Salinas de Mena, son los siguientes:

i) La gravedad y circunstancias del hecho cometido.

El artículo 218 de la Constitución establece en su primera parte que *los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado.*

Ahora bien, la legislación secundaria, particularmente la LEG, establece entre sus principios los de *supremacía del interés público y responsabilidad* –artículo 4 letras a) y g) de la LEG–, mencionados en esta resolución.

En este sentido, la señora Salinas de Mena, como Directora de Auditoría Interna del MINEDUCYT debió, entre otras funciones, velar porque se cumpliera la Constitución y demás leyes – entre estas, la LEG–; por ello al ausentarse de la jornada laboral que debía cumplir, antepuso su interés personal sobre su deber de destinar el tiempo de trabajo *exclusivamente* para realizar sus funciones en el referido Ministerio.

De modo, que la magnitud de la infracción deriva en este caso de su opción de privilegiar un interés particular sobre el interés general, debido a que realizó actividades de naturaleza particular durante su jornada laboral como servidora pública.

ii) El daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros.

Si bien no es posible cuantificar los daños ocasionados al MINEDUCYT a partir de la conducta de la señora Salinas de Mena, es patente que en razón de ella se erogaron fondos estatales para sufragar un salario que no fue devengado en su totalidad, ya que a la investigada no se le aplicaron descuentos por

el tiempo que se ausentó de sus labores para atender asuntos de índole particular y sin contar con permisos para ello (fs. 1535 y 1536).

En ese sentido, el daño ocasionado a la Administración Pública con la conducta que hoy se sanciona se determina a partir del dispendio de fondos del MINEDUCYT para cubrir el pago del tiempo de la jornada laboral en el cual la señora Salinas de Mena no prestó servicios a esa entidad.

iii) La renta potencial de la sancionada al momento de la infracción.

La señora Salinas de Mena percibió un salario mensual de: tres mil seiscientos cuarenta dólares de los Estados Unidos de América (US\$3,640.00) entre marzo de dos mil catorce y abril de dos mil quince; tres mil ochocientos veintidós dólares de los Estados Unidos de América (US\$3,822.00) entre mayo y septiembre de dos mil quince; y tres mil novecientos setenta y cuatro dólares de los Estados Unidos de América con ochenta y ocho centavos (US\$3,974.88) entre octubre de dos mil quince y agosto de dos mil diecisiete. Lo anterior, como se verifica en informe de salarios percibidos por la aludida señora (fs. 1535 y 1536), emitido por la Dirección de Desarrollo Humano del MINEDUCYT.

En consecuencia, en atención a la gravedad de la infracción cometida, el daño ocasionado a la Administración Pública y la renta potencial de la infractora, es pertinente imponerle a la señora Salinas de Mena una multa de seis salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de doscientos cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$242.40), 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.*

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), i) y l), 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* al señor _____, Jefe de la Unidad de Auditoría Interna de la Policía Nacional Civil, por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, respecto a la presunta realización de actividades privadas durante su jornada laboral en la aludida institución, entre marzo de dos mil catorce y octubre de dos mil diecisiete.

b) *Absuélvese* a la señora Morena Arell Salinas de Mena, ex Directora de Auditoría Interna del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT), por la infracción al deber ético regulado en el art. 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, respecto al presunto uso del vehículo placas N4928, propiedad del aludido Ministerio, para realizar compras de productos de belleza, entre marzo de dos mil catorce y octubre de dos mil diecisiete.

c) *Sanciónase* a la señora Morena Arell Salinas de Mena con una multa de mil cuatrocientos cincuenta y cuatro dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$1,454.40), por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, en razón que entre marzo de dos mil catorce y el día seis de agosto de dos mil diecisiete, habría realizado actividades de naturaleza privada en el Centro Comercial San Luis de San Salvador, durante la jornada laboral que debía cumplir en el MINEDUCYT, según consta en el punto número 3 del apartado IV de esta resolución.

d) 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.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DE

Co4