

0000024

20-D-19

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las nueve horas con diez minutos del día nueve de noviembre dos mil veinte.

Mediante resolución pronunciada a las catorce horas con quince minutos del día veintidós de enero de dos mil veinte (fs. 4 y 5), se inició la investigación preliminar del caso, en ese contexto, se ha recibido informe de fecha diez de febrero del año en curso, suscrito por la Presidenta de la Junta Directiva del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), con la documentación adjunta (fs. 7 al 23).

I. En el caso particular, la denunciante atribuyó a la señora Margarita Elizabeth Vega de Campos, quien se desempeñaba en el cargo funcional de Jefa de Seguridad en el ISDEMU, que los días treinta de enero y uno de febrero de dos mil diecinueve, durante el desarrollo de su jornada ordinaria de trabajo, habría efectuado actividades de carácter sindical sin la debida autorización.

II. Con el informe rendido por la Presidenta del ISDEMU, y la documentación anexa, obtenido durante la investigación preliminar, se ha determinado que:

a) Desde el día cinco de octubre de dos mil doce al treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, la señora Margarita Elizabeth Vega de Campos se desempeñó en el cargo de Técnico II, ejerciendo el cargo funcional de Supervisora de Seguridad, devengando un salario mensual de ochocientos cuarenta y seis dólares con cincuenta y nueve centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$846.59) [fs. 7, 14, 15, 17 al 19], con un horario de trabajo de las siete horas con treinta minutos a las quince horas con treinta minutos, según consta en las copias simples de los acuerdos números DE 24-2012 de fecha veintiocho de septiembre de dos mil doce; DE 65-2013 de fecha treinta y uno de octubre de dos mil doce; acuerdo DE-10-2013, de fecha veintitrés de enero de dos mil trece y DE 01-2019 de fecha nueve de enero de dos mil diecinueve, en los cuales consta el nombramiento, cambio de categoría salarial y refrendas de la señora Vega de Campos en esa institución (fs. 7, 14, 15 y 17 al 19).

b) El mecanismo de asistencia diaria de la señora Margarita Vega era por medio de marcación biométrica (f. 8 vuelto y 10).

c) Según consta en el libro de novedades del personal PPI, el día treinta de enero de dos mil diecinueve la investigada salió de la institución a las seis horas con treinta minutos en el vehículo nacional placas 8807, con rumbo a las oficinas departamentales de Santa Ana y Sonsonate, retornando a las dieciséis horas con diecinueve minutos; sin embargo, la señora Vega de Campos al retorno se quedó en el camino (f. 12).

Asimismo, consta que el día uno de febrero de dos mil diecinueve, la señora Vega de Campos salió en el vehículo nacional placas 8806, con rumbo al departamento de La Unión, retornando a las dieciséis horas con cinco minutos de ese mismo día (f. 13).

d) De conformidad con la copia simple de la renuncia de fecha catorce de junio de dos mil diecinueve, la señora Margarita Elizabeth Vega de Campos, hizo del conocimiento a la

Directora Ejecutiva de ISDEMU que a partir del día treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve presentaba su renuncia voluntaria de carácter irrevocable a su trabajo como Supervisora de Seguridad de esa institución (f. 16).

e) Según los registros de solicitudes de transporte que lleva la Gerencia Administrativa y Financiera, consta que el día miércoles treinta de enero de dos mil diecinueve la señora Margarita Elizabeth Vega de Campos solicitó transporte para desplazarse a la zona occidental del país y que el día uno de febrero de ese mismo año se desplazó a la oficina departamental del municipio de Santa Tecla, departamento de La Libertad, para ambas misiones oficiales la actividad específica a realizar eran reuniones de trabajo relacionadas con su cargo funcional de encargada de seguridad a las instalaciones y supervisora de personal supernumerario PPI adscrito al Convenio de Cooperación Interinstitucional en materia de seguridad entre el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer y la Policía Nacional Civil de El Salvador para el año dos mil diecinueve, de conformidad con la copia simple de solicitud de transporte y constancia de misión oficial (fs. 20, 21 y 22).

f) De acuerdo con los registros de las liquidaciones de gastos efectuadas por medio del Fondo Circulante de Monto Fijo que lleva la Gerencia de Administración y Financiera del ISDEMO, el día treinta de enero de dos mil diecinueve aparece una constancia de misión oficial para atender una reunión en la Oficina Departamental de Sonsonate, a nombre de la señora Vega de Campos. De conformidad con dicho formulario, la empleada salió de la sede central a las seis horas con treinta minutos y retornó a las dieciséis horas con dieciocho minutos. Para atender dicha misión oficial se erogó la cantidad de siete dólares de los Estados Unidos de América (US\$7.00) [fs. 22 y 23].

Por su parte, el día uno de febrero de dos mil diecinueve no aparece reflejado cobro de viáticos ni gastos de transporte por parte de la señora Margarita Elizabeth Vega de Campos (f. 8)

g) Los días treinta de enero y uno de febrero de dos mil diecinueve, la Unidad de Recursos Humanos del ISDEMU no tiene en sus registros solicitudes de licencias o permisos que hayan sido autorizados a la señora Vega de Campos por parte de la jefatura inmediata bajo el rubro de trabajo sindical (f. 8).

h) La investigada era parte de la base afiliada del Sindicato de ISDEMU "SISDEMU", según consta en los registros de descuentos en planilla por aportaciones al referido sindicato. Asimismo, entre los meses de enero y febrero de dos mil diecinueve se encontraba vigente el instructivo para la autorización de licencias para los sindicatos de ISDEMU, por medio del cual a los miembros de las Juntas Directivas se les autorizaban cierta cantidad de horas laborales con goce de sueldo para fines de trabajo sindical; sin embargo, la señora Vega de Campos no ejerció ningún cargo dentro de la Junta Directiva de SISDEMU en los meses investigados y tampoco existen registros de acuerdos o resoluciones donde la máxima

autoridad de ISDEMU haya autorizado licencia con goce de salario a la base afiliada para participar en actividades sindicales (f. 8 vuelto).

III. A tenor de lo dispuesto en los artículos 33 inciso 4° de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG; 83 inciso final y 84 inciso 1° de su Reglamento, recibido el informe correspondiente el Tribunal resolverá si continúa el procedimiento o si archiva las diligencias.

En ese sentido, una vez agotada la investigación preliminar, el Tribunal debe decidir si a partir de los elementos obtenidos se determina la existencia de una posible infracción ética y si, por ende, decreta la apertura del procedimiento; pues de no ser así, el trámite debe finalizarse.

IV. Sobre la base de los hechos señalados en el presente caso, se procede a analizar el caso tomando como marco básico los principios que informan la ética pública y la teleología de la función primordial del Tribunal de Ética Gubernamental, para luego determinar si la conducta sometida a su conocimiento es una situación que debe ser resuelta bajo su cobertura normativa:

A. Los principios de necesaria e ineludible observancia en el ámbito de la ética pública como fundamento del ejercicio de la función pública, constituyen pautas de interpretación y formas de comprensión de las normas jurídicas de las cuales son rectores; en este sentido, en el presente caso es necesario realizar una reinterpretación bajo supuestos de hecho como el presente, en observancia de los principios de supremacía del interés público, legalidad y eficacia, regulados en el art. 4 letras a), h) y l) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG.

B. De conformidad a lo establecido en el art. 1 de la LEG, el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal tiene por objeto esencial 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; sin embargo, lo que se persigue es 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.

El artículo 3 letra f) de la LEG, 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”; el término abuso se refiere a un uso excesivo, injusto o indebido del cargo y de los bienes públicos con el fin de obtener un beneficio particular.

C. De acuerdo con los anteriores conceptos, queda claro para este Tribunal que todo hecho constitutivo de una conducta contraria a los intereses del Estado por exceso o uso indebido de los bienes o recursos públicos o abuso del cargo, en caso de ser comprobado, ha de merecer la respectiva sanción, en su justa dimensión. Es por ello por lo que, cuando se hace

mérito de la potestad sancionadora de la Administración Pública, es menester observar el principio de proporcionalidad como medio de adecuación entre el hecho cuestionable y la consecuencia jurídica del mismo.

En este punto, la Sala de lo Constitucional, en su constante jurisprudencia ha señalado que el principio de proporcionalidad exige que los medios soberanos utilizados en las intervenciones del Estado en la esfera privada deben mantener una proporción adecuada a los fines perseguidos.

Dentro de ese contexto, según la sentencia de inconstitucionalidad 109-2013 de fecha 14-I-2016, “el reconocimiento de la potestad sancionadora administrativa conlleva, de forma paralela, la necesidad de la proporcionalidad de las sanciones administrativas, tanto en el plano de su formulación normativa, como en el de su aplicación por los entes correspondientes”, buscando siempre la congruencia entre la conducta y la sanción y que ésta sea proporcional a la gravedad que comporta el hecho.

De esta manera, continúa sosteniendo dicha decisión judicial que el principio de proporcionalidad tiene como finalidad servir de “límite a la discrecionalidad de la actividad administrativa sancionatoria, procurando la correspondencia y vinculación que debe existir entre las infracciones cometidas y la gravedad o severidad de las sanciones impuestas por el ente competente; y, por otro, como un criterio de interpretación que permite enjuiciar las posibles vulneraciones a derechos y garantías constitucionales siempre que la relación entre el fin o fines perseguidos por el legisferante y la sanción tipificada como medio para conseguirlo implique su sacrificio excesivo o innecesario, carente de razonabilidad”.

En definitiva, se puede indicar que el principio de proporcionalidad implica que, para imponer una determinada sanción, ésta debe ser idónea, necesaria y proporcionada en estricto sentido para la consecución de los fines perseguidos. Esto significa realizar un juicio intelectual que permita advertir la idoneidad de los medios empleados para la finalidad que se pretende alcanzar y la necesidad de tales medios; esto es, que se debe elegir la medida menos lesiva para los derechos fundamentales, o lo que es lo mismo, que la medida empleada permita alcanzar el fin perseguido con un sacrificio justo de derechos e intereses del afectado, haciendo un juicio relacional entre el bien jurídico tutelado y el daño que se produciría por el acto o la resolución que se dicte, por lo que, en supuestos como el que se analiza, ante una afectación mínima del interés general, la Administración deberá abstenerse de crear un daño mayor al administrado a través de la sanción.

Por tanto, el Tribunal ha de realizar una ponderación de intereses, a fin de determinar la existencia de una relación razonable o proporcionada de la medida con la importancia del bien jurídico que se persigue proteger.

V. Respecto a los hechos denunciados, debe advertirse que las conductas descritas constituirían una situación irregular dentro del ámbito disciplinario de ISDEMU, pues se refiere de manera puntual a dos hechos aislados. Y es que si bien la ética pública orienta las

acciones humanas dentro de la Administración, y este Tribunal como ente rector, debe detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a la LEG, no puede soslayarse que de conocer todas las conductas antiéticas aisladas y que pueden ser de conocimiento de los regímenes disciplinarios internos de cada institución pública, iría en detrimento de la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores que sí comporten actos de corrupción que afecten de manera objetiva el interés público.

En razón de ello, debe precisarse que si bien existe un reconocimiento y compromiso por parte de este Tribunal del cumplimiento de la ética dentro del desempeño de la función pública, no puede dejarse al margen, que existen hechos, como el informado, que podrían configurar una adecuación al supuesto regulado por el artículo 6 letra e) de la LEG; sin embargo, carecen de relevancia objetiva para el interés público, pues no se trata de un tema cuya importancia o trascendencia ética sea indudable hasta el punto de justificar el accionar de este Tribunal por medio del procedimiento administrativo sancionador.

Aunado a lo anterior, debe dimensionarse la importancia de la aplicación del régimen disciplinario por parte de las instituciones estatales, pues éste también deviene en un control de la ética pública ad intra, ya que existen procedimientos disciplinarios reglados ad hoc para conductas irregulares como las denunciadas.

En consecuencia, ante estos supuestos, existe ya una canalización por parte de cada institución pública como mecanismo de control de conducta en el procedimiento disciplinario correspondiente, en tanto “la sanción disciplinaria tiene como fundamento la infracción de los deberes éticos y de aquellos cánones conductuales que intentan preservar el buen funcionamiento de la Administración en relación con el servicio público que se presta” (Sentencia de Inconstitucionalidad 18-2008, de fecha 29-IV-2013). Es innegable entonces que las conductas irregulares realizadas por un servidor público que presta sus servicios profesionales o técnicos para la Administración exponen, compromete, menoscaba o causa detrimento al funcionamiento de la institución a la cual sirve –e incluso a la imagen institucional–, lo cual debe implicar la respectiva sanción disciplinaria en los términos expuestos.

En este sentido, resulta necesario remarcar que este Tribunal está comprometido con el control de la existencia de hechos contrarios al buen uso de las facultades y de los recursos públicos realizado por los servidores públicos o de quienes administran fondos públicos; sin embargo, existen casos que no alcanzan a afectar proporcionalmente el interés general, dado que se trata de conductas muy puntuales que no logran configurar un exceso en la utilización indebida de bienes públicos o abuso de su cargo, pues no se atribuye una conducta reiterada o desmedida, orientada a ser definida como corrupción en los términos del art. 3 letra f) de la LEG; cuyo conocimiento a través de la potestad sancionadora de este Tribunal implicaría un dispendio de los recursos con los que cuenta esta institución, siendo la vía idónea los regímenes de control disciplinario que se **encuentran dentro de las instituciones públicas.**

VI. Esto no significa que este Tribunal avale los hechos que han sido denunciados, sino reiterar que este ente debe ponerse en marcha para controlar los actos antiéticos que lesionen proporcionalmente el interés general y que provoquen conductas gravosas que pongan en grave peligro el funcionamiento ético de las instituciones. Sin embargo, conductas como las descritas –de comprobarse en los términos señalados por el denunciante– resultan idóneas de ser controladas a través de la potestad disciplinaria otorgada a cada institución.

Por tanto, la decisión que habrá de pronunciarse no significa una desprotección a los bienes jurídicos que pudieran verse comprometidos con los hechos informados, sino únicamente que deberá ser la ISDEMU, quien dentro de su potestad disciplinaria podrá adoptar las medidas que considere idóneas, de comprobarse las conductas señaladas en esta sede.

Por tanto, y con base en lo dispuesto en los artículos 1, 4, 5, 6 y 7 de la Ley de Ética Gubernamental y 81 letra d) del Reglamento de dicha ley, este Tribunal **RESUELVE**:

a) *Sin lugar* la apertura del procedimiento administrativo sancionador por las valoraciones efectuadas en los considerandos IV, V y VI de la presente resolución; en consecuencia, archívese el expediente.

b) *Comuníquese* la presente decisión a la Presidenta de la Junta Directiva del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), para los efectos legales pertinentes.

Notifíquese.

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

[Redacted]

Co7