

1-A-14

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

El presente procedimiento inició mediante aviso recibido el quince de enero de dos mil catorce contra los señores Luis Alberto Mejía Portillo y Benjamín Antonio Ramos Franco, profesores del Departamento de Bioquímica de la Facultad de Medicina de la Universidad de El Salvador.

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso

1. El informante señaló que desde el año dos mil doce los señores Mejía Portillo y Ramos Franco, frecuentemente incumplen su jornada laboral para ir a trabajar de forma particular a la Universidad Salvadoreña Alberto Masferrer (USAM).

2. Por resolución de las quince horas del veintitrés de abril de dos mil catorce se ordenó la investigación preliminar del caso por la posible infracción a la prohibición ética de “*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley*” regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental —en lo sucesivo LEG— por parte de los señores Luis Alberto Mejía Portillo y Benjamín Antonio Ramos Franco, quienes según el informante anónimo desde el año dos mil doce incumplirían su horario laboral para dedicarse a la docencia en una entidad privada (f. 8).

En ese marco, se requirió informe al Rector de la Universidad de El Salvador, el cual fue rendido el diecinueve de mayo de dos mil catorce (fs. 8 al 57).

3. Mediante los escritos presentados el veintiuno de mayo y veinticuatro de septiembre, ambas fechas de dos mil catorce, el abogado José Rigoberto De Orellana Eduardo, apoderado general judicial de los señores Luis Alberto Mejía Portillo y Benjamín Antonio Ramos Franco, solicitó su intervención en el presente procedimiento, que se absolviera a sus representados y se archivaran las diligencias, con base en el debido proceso y la presunción de inocencia (fs. 58 y 66).

4. Por resolución de las once horas del dieciocho de noviembre de dos mil catorce se autorizó la intervención del licenciado José Rigoberto De Orellana Eduardo y se declaró sin lugar su petición de absolver sin más trámites a sus representados. Asimismo, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra los señores Luis Alberto Mejía Portillo y Benjamín Antonio Ramos Franco, profesores del Departamento de Bioquímica de la Facultad de Medicina de la Universidad de El Salvador, a quienes se atribuyó la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, en virtud que según el informante desde el año dos mil doce incumplían frecuentemente su horario de trabajo para dedicarse a la docencia en una entidad privada.

Además, se concedió a los investigados el plazo de cinco días hábiles para que ejercieran su derecho de defensa, quienes mediante el escrito presentado por su apoderado el diecisiete de diciembre de dos mil catorce negaron los hechos atribuidos (fs. 67 y 69).

5. En la resolución de las ocho horas del veinte de marzo de dos mil quince se abrió a pruebas el procedimiento y se comisionó a la licenciada Ada Melvin Villalta de Chacón como instructora para que se constituyera a las instalaciones de la USAM a entrevistar a personas que tuvieran conocimiento de los hechos objeto de aviso; asimismo se requirió prueba documental a los Rectores de la referida institución y al de la Universidad de El Salvador (f. 70).

6. El veintiocho de abril de dos mil quince el señor César Augusto Calderón, Rector de la Universidad Salvadoreña Alberto Masferrer, remitió parcialmente la prueba documental solicitada (f. 75).

7. El señor Mario Roberto Nieto Lovo, Rector de la Universidad de El Salvador respondió al requerimiento efectuado por medio de informe recibido el treinta de abril de dos mil quince (fs. 76 al 245).

8. La instructora designada por el Tribunal con el informe fechado el catorce de mayo de dos mil quince expuso las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; asimismo, incorporó prueba documental (fs. 246 al 487).

9. Por resolución de las ocho horas veinticinco minutos del veintiuno de octubre de dos mil quince se requirió al Rector de la Universidad Salvadoreña Alberto Masferrer que como prueba para mejor proveer, remitiera certificación de los contratos de prestación de servicios profesionales del señor Luis Alberto Mejía Portillo correspondiente al período dos mil doce al dos mil catorce y de los documentos relativos al control de asistencia y permanencia del referido señor (f. 491).

10. En la resolución de las ocho horas del diecisiete de febrero de dos mil dieciséis se requirió por segunda vez al Rector de la USAM que remitiera la documentación solicitada, la cual fue remitida el dos de marzo del presente año (fs. 494 y 497 al 513)

11. Por resolución de las catorce horas del catorce de septiembre de dos mil dieciséis se concedió a los investigados el plazo de tres días para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes, quienes no ejercieron tal derecho (f. 514).

II. Hechos probados

1) Entre enero de dos mil doce a noviembre de dos mil catorce el señor Luis Alberto Mejía Portillo se desempeñó como Profesor Universitario III y Jefe de Departamento de Bioquímica de la Facultad de Medicina de la Universidad de El Salvador (f. 36).

2) En el año dos mil doce el señor Mejía Portillo percibió un salario mensual de mil seiscientos dólares (US\$1,600.00) más un sobresueldo de ciento sesenta y cinco dólares (US\$165.00) y durante los años dos mil trece y dos mil catorce un salario mensual de dos mil dólares (US\$2,000.00) más un sobresueldo de ciento sesenta y cinco dólares (US\$165.00). Adicionalmente entre enero de dos mil doce a noviembre de dos mil catorce percibió la cantidad

de tres mil quinientos veinte dólares (US\$3,520.00) en concepto de bonificaciones (fs. 92 al 125, 140 al 166, 186 al 215).

3) Entre los años dos mil doce, dos mil trece y dos mil catorce el señor Luis Alberto Mejía Portillo debía cumplir en la Universidad de El Salvador la jornada ordinaria de trabajo de lunes a viernes, en el horario comprendido de las ocho a las dieciséis horas, cuyo control a partir de mayo de dos mil catorce es mediante hojas de asistencia y anterior a esta fecha por medio de tarjeta de marcación (fs. 12 al 34, 36).

4) Los controles de asistencia del señor Luis Alberto Mejía Portillo reflejan irregularidades en el cumplimiento de su jornada laboral durante los años dos mil doce, dos mil trece y dos mil catorce, pues se retiraba antes de finalizar su horario de trabajo (fs. 12 al 34).

5) El señor Luis Alberto Mejía labora como docente a tiempo parcial en la Universidad Salvadoreña Alberto Masferrer y durante el período comprendido de dos mil doce a dos mil catorce impartió la cátedra de Bioquímica Médica II en horario de lunes a viernes de las dieciséis a las diecinueve horas, a excepción del ciclo II-2014 el cual fue de las quince horas treinta minutos a las diecinueve horas con treinta minutos (fs. 75 y 513).

6) El señor Luis Alberto Mejía Portillo durante los años dos mil doce, dos mil trece y dos mil catorce se ausentó de sus funciones como Jefe del Departamento de Bioquímica de la Universidad El Salvador para realizar actividades académicas como docente en la Universidad Salvadoreña Alberto Masferrer (fs. 500 al 512).

7) Entre los meses de octubre y noviembre del dos mil catorce el señor Mejía Portillo registró su asistencia a ambos lugares de trabajo en fechas y horarios coincidentes, como los días veintitrés, veinticuatro, veintiocho, treinta y treinta y uno de octubre, cuatro, once, trece, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte, veintiuno y veintiocho de noviembre de dos mil catorce (fs.412, 411, 408, 406, 405, 447, 442, 440, 438, 437, 436, 435, 434, 429, 500 y 501).

8) No existe autorización o licencia otorgada al señor Mejía Portillo para retirarse antes de finalizar su horario laboral para impartir clases en una universidad privada (f. 78).

9) Durante el período de enero de dos mil doce a noviembre de dos mil catorce el señor Luis Alberto Mejía Portillo incumplió su jornada ordinaria de trabajo para dedicarse a actividades privadas.

10) En el período de mayo de dos mil doce a noviembre de dos mil catorce el señor Benjamín Antonio Ramos Franco ejerció el cargo de Profesor I en la Universidad de El Salvador (f. 44).

11) En el año dos mil doce el señor Ramos Franco percibió un salario mensual de mil ciento cincuenta y tres dólares con setenta y cinco centavos (US\$1,153.75) y mil trescientos (US\$1,300.00) en los años dos mil trece y dos mil catorce. Adicionalmente entre mayo de dos mil doce a noviembre de dos mil catorce recibió la cantidad de dos mil trescientos cincuenta y cinco dólares con veintisiete centavos (US\$2,355.27) en concepto de bonificaciones (fs.44, 80 al 91, 126 al 139, 167 al 185).

12) El señor Benjamín Antonio Ramos Franco gozó de permiso sin goce de sueldo en el período comprendido del primero de mayo de dos mil nueve al treinta de abril de dos mil doce, por haber ejercido un cargo de elección popular (f. 39, 40, 42).

13) Entre mayo de dos mil doce a octubre de dos mil catorce el señor Benjamín Antonio Ramos Franco en reiteradas ocasiones se presentó a laborar posterior a la hora indicada, sin la debida autorización (fs. 12 al 34, 78).

14) En los registros de la Unidad de Recursos Humanos no existe solicitud de permiso, licencia o incapacidad que justifique las llegadas tardías del señor Benjamín Antonio Ramos Franco durante el período comprendido entre mayo de dos mil doce a octubre de dos mil catorce, ni tampoco descuentos efectuados por tal motivo (fs. 78)

15) No existe evidencia que durante el citado período el señor Ramos Franco se haya dedicado a la docencia en una institución privada (f. 75).

16) Durante el período de mayo de dos mil doce a octubre de dos mil catorce el señor Benjamín Antonio Ramos Franco incumplió su jornada ordinaria de trabajo para dedicarse a actividades privadas.

III. Fundamentos de Derecho

1. Desde la fase liminar del procedimiento la conducta atribuida a los señores Luis Alberto Mejía Portillo y Benjamín Antonio Ramos Franco se identificó como una posible transgresión a la prohibición ética de "*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley*" regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental.

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

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

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

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

Esta norma conlleva dos aspectos fundamentales: por un lado, se espera que los servidores públicos cumplan ciertamente con la jornada laboral ordinaria, como lo establece el

artículo 84 inciso 1º de las Disposiciones Generales de Presupuestos; y, por otro lado, que durante dicha jornada, en su caso, desempeñen efectivamente las funciones públicas propias de sus cargos o las necesarias para el cumplimiento de los fines institucionales. Pues lo contrario conduce a la lógica conclusión de que el servidor público se dedicó a actividades privadas durante su jornada ordinaria de trabajo, desatendiendo sus funciones públicas.

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

Ciertamente, cuando los servidores públicos incumplen sus horarios de trabajo sin justificación alguna colateralmente se afecta el ejercicio de la función estatal, lo que incluso podría derivar en la prestación de servicios públicos ineficientes y en el retraso de los trámites administrativos.

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

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

IV. Consideraciones aplicables al caso concreto

Con la prueba recabada durante el presente procedimiento se ha determinado con total certeza que durante los años dos mil doce, dos mil trece y dos mil catorce, los señores Benjamín Antonio Ramos Franco y Luis Alberto Mejía Portillo, destacados en el Departamento de Bioquímica de la Facultad de Medicina de la Universidad de El Salvador, debían cumplir un horario de trabajo de las ocho a las dieciséis horas.

Adicionalmente, se ha demostrado que en dicho período el señor Mejía Portillo impartió clases de Bioquímica Médica II en la Universidad Salvadoreña Alberto Masferrer, en horario de lunes a viernes de las dieciséis a las diecinueve horas, a excepción del ciclo II-2014 el cual fue de las quince horas treinta minutos a las diecinueve horas con treinta minutos, destacándose que durante ese ciclo el investigado registró una asistencia completa en la Universidad de El Salvador, y no solicitó permisos o licencias para retirarse antes de su jornada de trabajo

De hecho, el señor Mejía Portillo registró su hora de salida a las dieciséis horas incluso en fechas en que el control de asistencia de la USAM refleja su ingreso a la institución entre las catorce y las quince horas, como los días veintitrés, veinticuatro, veintiocho, treinta y treinta y uno de octubre, cuatro, once, trece, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte, veintiuno y veintiocho de noviembre de dos mil catorce.

De igual forma se ha establecido que, si bien es cierto el señor Benjamín Antonio Ramos Franco no ejerció la docencia en ninguna entidad privada, si incumplió su jornada de trabajo, la

cual debía iniciar a las ocho horas; sin embargo, los registros de marcación de la Universidad de El Salvador reflejan que dicho señor frecuentemente se presentaba a laborar entre las ocho y las diez horas, sin la debida autorización.

En consecuencia, se ha acreditado de forma clara y convincente que el señor Luis Alberto Mejía Portillo impartió clases particulares, derivadas de su contrato con la referida entidad privada, durante días y horas en los cuales estaba obligado a prestar su servicio como jefe del Departamento de Bioquímica de la Universidad de El Salvador, en los cuales, pese a que registró con normalidad su asistencia, se retiró antes de concluir su jornada laboral, sin la debida autorización.

Respecto al señor Benjamín Antonio Ramos Franco se ha comprobado fehacientemente que no existe ningún documento que justifique sus llegadas tardías durante el período de mayo de dos mil doce a octubre de dos mil catorce; es decir, que el infractor incumplió la jornada prevista para el desempeño de sus labores, por lo que desarrolló otras actividades en el tiempo que se esperaba que cumpliera con su función pública, de modo que resulta evidente que al no encontrarse en su lugar de trabajo, se dedicó en realidad a actividades de carácter privado y ajenas a su cargo, sin contar con los permisos para tal efecto.

No obstante lo anterior, los salarios y bonificaciones del período investigado le fueron cancelados de forma íntegra.

En cuanto a la autorización de permisos, el artículo 67 de las Normas Técnicas de Control Interno Específicas para la Universidad de El Salvador establece que el personal administrativo o docente que necesite ausentarse de su lugar de trabajo para trasladarse dentro del mismo recinto universitario, deberá informarlo a su jefe inmediato, y para el caso que fuere para asuntos externos a la institución deberá requerirlo por escrito especificando el tiempo solicitado.

Adicionalmente, el artículo 66 del mismo cuerpo normativo refiere que el horario ordinario para el personal académico y administrativo, será de efectivo cumplimiento de ocho horas diarias.

Hay que destacar entonces, que en atención al principio ético de responsabilidad los investigados debieron observar estrictamente las normas administrativas respecto a asistencia, permanencia y cumplimiento de horarios, atendiendo en forma *personal y eficiente* la función que les correspondía en tiempo, forma y lugar.

Respecto al señor Mejía Portillo, no sólo incumplió su horario ordinario de trabajo, sino también manipuló los mecanismos institucionales establecidos para el registro de cumplimiento de jornada laboral, sobre todo porque ello le permitió realizar una actividad remunerada de orden privado mientras devengó su salario en la UES como si hubiese trabajado jornadas completas de ocho horas.

En definitiva, del análisis de los elementos probatorios producidos se establece que entre los años dos mil doce, dos mil trece y dos mil catorce los investigados se dedicaron a realizar actividades eminentemente privadas y ajenas a sus funciones, en el transcurso de su jornada



laboral, sin haber tramitado en debida forma los permisos para tal efecto, afectando colateralmente el ejercicio de la función de la Universidad de El Salvador.

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

Es así como la conducta de los señores Benjamín Antonio Ramos Franco y Luis Alberto Mejía Portillo resulta antagónica al desempeño ético de la función pública, la cual debe anteponer siempre el interés público sobre el particular, en beneficio de la colectividad, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

Por último, de las diligencias de investigación realizadas por este Tribunal, se advierten ciertas irregularidades respecto a los mecanismos de control administrativos de asistencia del personal de la Facultad de Medicina de la Universidad de El Salvador.

En ese sentido, resulta pertinente certificar y remitir el informe suscrito por la instructora de este Tribunal, con la documentación que adjunta, a la Corte de Cuentas de la República para que ejerza las acciones legales correspondientes con respecto al control administrativo efectivo de asistencia, puntualidad, permanencia y cumplimiento de jornada laboral.

V. Sanción aplicable

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

Según el Decreto Ejecutivo N.º 56, de fecha seis de mayo de dos mil once, y publicado en el Diario Oficial N.º 85, Tomo 391, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que los señores Ramos Franco y Mejía Portillo cometieron la infracción señalada equivalía a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10).

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

En el caso particular, si bien la conducta cometida por los infractores no es de gravedad considerable, el hecho que hayan desatendido sus funciones públicas para dedicarse a actividades meramente particulares sí supuso un desempeño ineficiente de la función pública, pues como educadores están obligados a operar en condiciones óptimas, con el propósito de brindar servicios de calidad en el cumplimiento de los fines institucionales.

Adicionalmente, dicha actuación ocasionó un daño al erario público, pues éstos

horario de trabajo sin la debida autorización.

Aunado a lo anterior, el proceder del señor Mejía Portillo le generó un beneficio económico; pues las actividades docentes que desarrolló mientras debía cumplir su horario en la UES eran remuneradas.

Se advierte que al inicio del período investigado el señor Benjamín Antonio Ramos Franco devengaba un salario mensual de mil ciento cincuenta y tres dólares con setenta y cinco centavos (US\$1,153.75), por lo que en atención a la capacidad de pago del infractor y al daño ocasionado al erario público resulta pertinente imponerle una multa de un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, equivalente doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10), por la transgresión a la prohibición ética establecida en el art. 6 letra e) de la LEG.

En cuanto al señor Luis Alberto Mejía Portillo al inicio de la época indagada percibía un salario mensual de mil seiscientos dólares (US\$ 1,600.00) más un sobresueldo de ciento sesenta y cinco dólares (US\$165.00), adicionalmente percibía una remuneración mensual de trescientos dólares (US\$300.00) como docente en la Universidad Salvadoreña Alberto Masferrer, por lo que en atención a la ganancia obtenida, la capacidad de pago del infractor y al daño ocasionado al erario público resulta pertinente imponerle una multa de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, equivalente a cuatrocientos cuarenta y ocho dólares de los Estados Unidos de América con veinte centavos (US\$448.20), por la transgresión a la prohibición ética establecida en el art. 6 letra e) de la LEG.

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

a) *Sanciónase* al señor Benjamín Antonio Ramos Franco, Docente del Departamento de Bioquímica de la Facultad de Medicina de la Universidad de El Salvador, con una multa de un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que cometió la infracción, equivalente a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10), por haber infringido la transgresión ética de "*Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley*", regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental.

b) *Sanciónase* al señor Luis Alberto Mejía Portillo, Docente y Jefe del Departamento de Bioquímica de la Facultad de Medicina de la Universidad de El Salvador, con una multa de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, equivalente a cuatrocientos cuarenta y ocho dólares de los Estados Unidos de América con veinte centavos (US\$448.20), por haber infringido la transgresión ética de "*Realizar actividades privadas durante la jornada*



8

ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”, regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental.

c) *Incorpórense* los datos de los señores Benjamín Antonio Ramos Franco y Luis Alberto Mejía Portillo en el Registro Público de Personas Sancionadas.

d) *Certifíquese* el informe suscrito por la instructora de este Tribunal, la documentación adjunta al mismo y la presente resolución a la Corte de Cuentas de la República para los efectos legales consiguientes.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL, QUE LO SUSCRIBEN.

Col ✓