

45-D-15

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas y diez minutos del día veintitrés de julio de dos mil dieciocho.

Por agregado el informe de la licenciada Ada Melvin Villalta de Chacón, instructora de este Tribunal, mediante el cual ofrece prueba testimonial e incorpora prueba documental (fs. 53 al 137).

A ese respecto, este Tribunal hace las siguientes consideraciones:

I. El presente procedimiento se tramita contra el señor René Giovanni Quintanilla Herrera o René Giovanni Quintanilla Urías, Asistente Administrativo del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), a quien se 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 en el período comprendido de julio a diciembre de dos mil catorce habría utilizado las instalaciones de la bodega de archivo institucional de dicho Instituto, como lugar de resguardo de su vehículo particular en horas y días no hábiles.

II. A partir de la investigación de los hechos y la recepción de prueba que este Tribunal encomendó a la instructora, se obtuvieron los siguientes resultados:

a. El señor René Giovanni Quintanilla Herrera o René Giovanni Quintanilla Urías, labora en el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), desde el día veintidós de enero de mil novecientos noventa y siete en la plaza de Técnico IV, con el cargo funcional de Asistente Administrativo; durante el período comprendido del tres de enero de dos mil doce al cinco de enero de dos mil quince se desempeñó como Auxiliar de Archivo en la Unidad de Archivo Institucional, y desde el día seis de enero de dos mil quince ocupa el cargo de Asistente Administrativo en la Oficina Departamental de ISDEMU en el departamento de La Paz, según consta en el oficio RH-43/2015 y en las certificaciones de los memorandos de comunicación interna suscritos por la Jefa de Recursos Humanos del ISDEMU (fs. 28, 69 al 71).

b. Desde octubre de dos mil catorce las oficinas de la Unidad de Archivo del ISDEMU se ubican en Segunda Avenida Sur y Calle Lara, número ciento tres del Barrio Candelaria, San Jacinto, departamento de San Salvador, y dicha Unidad depende jerárquicamente de la Gerencia Administrativa y Financiera del Instituto, según consta en el informe remitido por dicha Gerencia, de fecha cinco de octubre de dos mil quince, y en la copia del memorando GAF 180/2014 de comunicación interna de la referida Gerencia Administrativa, de fecha nueve de octubre de dos mil catorce (fs. 29 y 30).

c. A partir del día trece de octubre de dos mil catorce, los mecanismos de control administrativos de las instalaciones de la Unidad de Archivo Institucional en San Jacinto son:

el uso de reloj marcador digital, libro de novedades y libro de control de las y los agentes supernumerarios o (PPI), según informe de la Encargada de la seguridad de las instalaciones del ISDEMU (fs. 32 al 34).

d. En diciembre de dos mil trece, se suscribió el Convenio de Cooperación Interinstitucional en materia de seguridad entre el ISDEMU y la Policía Nacional Civil, y en el marco de dicho convenio fueron destacadas en las instalaciones del Instituto en San Jacinto, durante el período indagado, las agentes supernumerarias ***** , ***** y ***** , tal como consta en el informe de la Gerenta Administrativa y Financiera del ISDEMU, de fecha dieciséis de mayo de dos mil diecisiete, y el oficio PNC/DG/No. 150-1230-17 suscrito por el Director General de la Policía Nacional Civil, de fecha nueve de mayo de dos mil diecisiete (fs. 75 y 78).

e. Al ser entrevistadas por la instructora designada, las agentes ***** y ***** , coincidieron en indicar que aproximadamente desde julio de dos mil catorce hasta los primeros meses de dos mil quince; estuvieron destacadas en las instalaciones de la bodega y archivo Institucional de ISDEMU, ubicadas en San Jacinto donde –entre otras actividades– brindaron seguridad al personal y a las instalaciones y verificaron el ingreso y salida del personal y de los vehículos a ese lugar, lo cual se registraba en el libro de consignas y novedades.

Señalaron también que el señor René Giovanni Quintanilla les manifestó que era jefe y encargado del archivo y de la bodega institucional, y desde julio de dos mil catorce hasta que fue trasladado a la oficina de ISDEMU de Zacatecoluca, durante los turnos que ellas realizaron, dicho servidor público salía de las instalaciones entre las cuatro y cinco de la tarde; luego, regresaba como a eso de las seis y seis y media de la tarde a guardar su vehículo particular placas P-***** y, les solicitaba que le abrieran el portón manifestándoles que tenía un permiso firmado por la ingeniera Norma Torres y la licenciada Claudia López, para dejar su vehículo ahí durante la noche, indicándoles que en la mañana del siguiente día lo retiraría, porque él vivía cerca del lugar, y regresaba a las seis de la mañana junto a su esposa a sacar el vehículo, y después se presentaba a laborar a las siete de la mañana.

Asimismo, la agente ***** indicó que dichas situaciones las consignaba en el libro de novedades, y la agente Flores Alas, señaló que no registró esos eventos en el libro respectivo porque el señor Quintanilla las amenazaba manifestándoles que no tenían que reportar nada de lo que él hacía (fs.132 al 135).

f. Según la certificación parcial del Libro de Novedades de Entradas, Salidas y Consignas ocurridas en el inmueble donde funciona el archivo y bodega de ISDEMU San Jacinto durante el año dos mil catorce, consta que los días veinticuatro, veinticinco de julio y veintisiete de noviembre, todas las fechas de dos mil catorce, la agente ***** consignó el ingreso

extraordinario del investigado a las instalaciones de Instituto para dejar estacionado su vehículo particular y retirarlo al día siguiente (fs. 119 al 126).

g. El señor Quintanilla Urías no estaba autorizado para estacionar o resguardar el vehículo placas P-***** en el parqueo de las instalaciones de la bodega y archivo institucional del instituto, según consta en los informes de fechas doce de mayo de dos mil diecisiete, suscrito por la Encargada de Transporte, y el de fecha quince de mayo de dos mil diecisiete, suscrito por la Gerente Administrativo y Financiero, ambas del ISDEMU (fs. 117 y 118).

III. De la información obtenida se advierte que los días veinticuatro, veinticinco de julio y veintisiete de noviembre, todas las fechas del año dos mil catorce, se registró en el Libro de Novedades de Entradas, Salidas y Consignas ocurridas en la bodega y archivo institucional de ISDEMU, el ingreso del investigado después de su jornada de trabajo a las instalaciones del Instituto para dejar estacionado su vehículo particular y retirarlo al día siguiente, quien según informes de la Encargada de Transporte y la Gerente Administrativa y Financiera, ambas del ISDEMU, carecía de autorización para ello (fs. 117 al 126, 132 al 135); sin embargo, corresponde hacer ciertas reconsideraciones en cuanto a la conducta atribuida.

Sobre la base de los hechos denunciados y la documentación detallada, 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 el caso sometido a 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 LEG.

b. De conformidad a lo establecido en el artículo 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 a 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 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.*

IV. Respecto del hecho denunciado y la información recabada en el presente caso (fs. 53 al 137) la conducta atribuida al señor señor René Giovanni Quintanilla Herrera o René Giovanni Quintanilla Urías, configuraría una situación irregular dentro del ámbito disciplinario interno del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer. 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 que como el denunciado, podrían configurar una adecuación a los supuestos regulados por los artículos 5, 6 y 7 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 una sanción por parte de este Tribunal.

Aunado a lo anterior, debe dimensionarse la importancia de la aplicación del régimen disciplinario por parte de las instituciones estatales, el cual también deviene en un control de la ética pública *ad intra*, pues tal como se ha evidenciado en el presente caso, existen procedimientos disciplinarios reglados *ad hoc* para conductas irregulares como la de objeto de aviso.

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, expone, compromete, menoscaba o causa detrimento al funcionamiento de la institución a la cual sirve, 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 artículo 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.

V. 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 la descrita, resultan idóneas de ser controladas a través de la potestad disciplinaria otorgada a cada institución. De tal manera, en el caso particular, existen normas internas del ISDEMU, en específico, las establecidas en los artículos 42 al 53 del Reglamento Interno de dicho Instituto, que regulan las infracciones disciplinarias de los empleados y su consecuencia jurídica; adscribiéndose a partir de ello, en la causal de improcedencia regulada en el art. 81 letra d) del RLEG.

Adicionalmente, debe indicarse que de conformidad con el art. 97 letra a) del RLEG el Tribunal decretará sobreseimiento en cualquier estado del procedimiento cuando se advierta alguna causal de improcedencia.

VI. La identificación de la referida causal de improcedencia y, por ende, de culminación del procedimiento, no debe interpretarse como un aval por parte de este Tribunal de los hechos denunciados; al contrario, se reitera que este ente debe ponerse en marcha para controlar los actos antiéticos que lesionen proporcionalmente el interés general y que provoquen conductas gravosas que pueden poner en grave peligro el funcionamiento ético de las instituciones.

Sin embargo, conductas como las analizadas en el procedimiento de mérito resultan idóneas de ser controladas a través de la potestad disciplinaria otorgada a cada institución. En el caso particular, como ya se expuso, deberá ser la Junta Directiva del ISDEMU, quien dentro de su potestad disciplinaria podrá adoptar las medidas que considere idóneas, de comprobarse la conducta objeto de denuncia.

En consecuencia, resulta innecesario continuar con el trámite de ley, y recibir los testimonios propuestos por la instructora.

Por tanto, y con base en lo dispuesto en los artículos 81 letra d) y 97 letra a) del RLEG, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Declárase improcedente* la prueba testimonial ofrecida por la licenciada Ada Melvin Villalta, instructora de este Tribunal.

b) *Sobreséese* el presente procedimiento iniciado mediante denuncia contra el señor René Giovanni Quintanilla Herrera o René Giovanni Quintanilla Urías, Asistente Administrativo del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU).

c) *Comuníquese* la presente decisión y certifíquese el informe de la licenciada Ada Melvin Villalta, agregado al presente procedimiento administrativo sancionador, a la Junta Directiva del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer para los efectos legales pertinentes.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN