

La presente resolución en su versión original contiene datos personales y elementos de carácter confidencial. En ese contexto es oportuno proteger la esfera privada de sus titulares. En tal sentido, conforme a lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se extiende la segunda versión pública en aplicación del criterio de la 21-20- RA-SCA del 16/11/2020.

**216-A-17**

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las ocho horas con treinta minutos del día catorce de mayo de dos mil veintiuno.

El presente procedimiento se tramita contra las señoras Normandina Isabel Bautista Flores de Oviedo o Normandina Isabel Bautista de Oviedo y Ana Julia Vargas de García o Ana Julia Vargas Membreño, Subdirectora interina en funciones y Directora, respectivamente, ambas del Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés” del municipio y departamento de San Miguel. Y finalizado el término concedido al investigado para que se pronunciara sobre la prueba que obra en el expediente, se recibió el escrito de fecha dos de marzo de dos mil veintiuno, presentado por el apoderado de las investigadas (fs. 135 y 136).

**Considerandos:**

**I. Antecedentes**

Objeto del caso

A la señora Normandina Isabel Bautista de Oviedo, Subdirectora interina en funciones del Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés”, se atribuye la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG) relativa a *“Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley”*, por cuanto en el período comprendido entre el veinticinco de julio al ocho de agosto de dos mil diecisiete habría incumplido su jornada laboral, saliendo del país de vacaciones con rumbo a los Estados Unidos de América; no obstante, habría firmado el libro de asistencia como si hubiera trabajado normalmente.”, los días veintiséis, veintisiete y veintiocho de julio y siete y ocho de agosto, todos del año dos mil diecisiete,

Además, la anterior situación habría sido autorizada de manera verbal por la señora Ana Julia Vargas de García, Directora del centro escolar mencionado; por lo cual, se le atribuye la posible transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, relativo a *“Denunciar ante el Tribunal de Ética Gubernamental o ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva, las supuestas violaciones a los deberes o prohibiciones éticas contenidas en esta Ley, de las que tuviere conocimiento en el ejercicio de su función pública”*.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de fecha diez de enero de dos mil dieciocho (f. 2), se ordenó la investigación preliminar y se requirió informe al Ministro de Educación.

2. Mediante informe presentado con fecha quince de febrero de dos mil dieciocho y documentación adjunta (fs. 6 al 43), el Ministro de Educación respondió a los requerimientos efectuados.

3. En resolución de fecha doce de agosto de dos mil veinte (fs. 44 y 45), se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador y se les concedió a las investigadas el plazo de cinco días hábiles para que ejercieran su derecho de defensa.

4. Mediante escrito de fecha siete de septiembre de dos mil veinte (fs. 53 al 58), presentado por el licenciado \_\_\_\_\_, apoderado general judicial de las investigadas, solicitó la intervención en la calidad aludida y el sobreseimiento del presente procedimiento, expuso argumentos de defensa y agregó prueba documental (fs. 63 al 84).

5. En resolución de fecha veinte de octubre de dos mil veinte (f. 85 al 87) se autorizó la intervención del licenciado \_\_\_\_\_ como apoderado de las investigadas, se declaró improcedente la solicitud de sobreseimiento efectuada por él mismo; y, se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles, comisionando al licenciado \_\_\_\_\_ como instructor para que

realizara la investigación de los hechos, la recepción de la prueba y cualquier otra diligencia que fuera útil, pertinente y necesaria para el esclarecimiento del objeto de la investigación.

6. El instructor delegado, en el informe de fecha veintiséis de noviembre de dos mil veinte, estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental (fs. 95 al 130).

7. Mediante resolución de fecha diez de febrero del presente año (f.131), se concedió a la parte investigada el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimare pertinentes.

Dicha resolución fue debidamente notificada a las investigadas por medio de su apoderado, tal como consta en acta de notificación de f. 132.

8. Por escrito presentado con fecha dos de marzo de dos mil veintiuno (fs. 135 y 136), el licenciado , apoderado de las investigadas contestó el traslado final conferido.

## **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 artículo 14 de la Constitución, siendo una potestad jurídicamente limitada por la ley que constituye una de las facetas del poder punitivo del Estado.

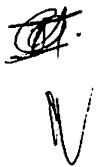
El ejercicio de las facultades y competencias de este Tribunal es un reforzamiento de los compromisos adquiridos por el Estado a partir de la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Es así como el legislador, 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 artículo 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.

La ética pública está conformada por un conjunto de normas y principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables en el marco de la función pública que están obligados a brindar a los ciudadanos en general, en virtud de la relación de sujeción especial con el Estado.

Una de las obligaciones que la Convención Interamericana contra la Corrupción impone a los Estados parte es la aplicación de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deben orientarse a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los servidores públicos en el desempeño de sus funciones –artículo III. 1–.

En igual sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre sus finalidades reconoce la promoción de la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos –artículos 1 letra c) y 5.1–.



### Transgresiones atribuidas

La conducta atribuida a la señora Normandina Isabel Bautista de Oviedo se calificó como una posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

La referida prohibición ética, 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.

El *servicio público* es "(...) la prestación de actividades tendentes a satisfacer necesidades o intereses generales, cuya gestión puede ser realizada por el Estado en forma directa, indirecta o mixta, sujeta a un régimen jurídico que garantice continuidad, regularidad y generalidad" (*Sentencia de fecha 02-X-2015, Amp. 8-2012*); en consecuencia, el establecimiento de un horario para el cumplimiento de las funciones o labores, implica toda una planificación y organización por parte de las instituciones, que asegura que se brinde un servicio continuo, posible y de calidad que logre cubrir el horario de funcionamiento de las mismas; de forma tal, que el cumplimiento del número de horas en un horario material distinto al establecido, entorpece la normal actividad de la institución, pues cambia el diseño fuera de las vías autorizadas formalmente, lleva a la falta de personal que brinde el servicio en momentos determinados, o que se traslade recurso humano de un área a otra que implique de igual manera una desatención por reubicación de recursos.

Por tanto, la prohibición ética tiene por objeto que el servidor público respete su jornada ordinaria, cumpliendo con el tiempo efectivo establecido para que se dedique a las tareas usuales o designadas que corresponden a su cargo o labor.

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 de 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.

Por ende, cuando los servidores gubernamentales incumplen su horario 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 que deben realizarse.

El artículo 4 letra g) de la LEG establece que la actuación de los servidores públicos debe regirse por el principio de *responsabilidad*, debiendo "cumplir con diligencia las obligaciones del cargo o empleo público", que no es más que la observancia estricta de 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.

Es por ello por lo que los servidores estatales 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.

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.

Por otra parte, la conducta atribuida a la señora Ana Julia Vargas de García, se calificó como una posible transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG.

Al respecto, la LEG no establece un concepto de denuncia, pero en su artículo 30 dispone que “Toda persona puede, por sí o por medio de representante, interponer una denuncia ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva o ante el Tribunal, en contra de cualquier persona sujeta a la aplicación de esta Ley, sobre hechos que pudieren constituir infracciones a los deberes o prohibiciones éticas”.

Por otro lado, la doctrina señala que por denuncia debe entenderse el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa (Nieto, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, Madrid 2012, p. 107).

Por su parte, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostiene que la denuncia es una noticia o aviso a una autoridad administrativa o judicial, de una situación irregular, ilegal o delictiva, para que la autoridad proceda a la averiguación y a sancionar al responsable (Interlocutoria del 11/IX/2006, Amparo 74-2006).

Por tanto, el deber de denuncia regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, consiste en la obligación de dar aviso a la autoridad competente –Tribunal de Ética Gubernamental o Comisión de Ética Gubernamental– cuando se tenga conocimiento razonable de la comisión de una infracción ética regulada en esa ley, para su investigación y posterior sanción, derivando responsabilidad para quien lo omite.

Dicha norma responde, a la necesidad de cooperación activa de todos los sujetos con el Estado en cumplimiento de la función de vigilancia, control y erradicación de la corrupción, y recae con mayor énfasis en la participación y colaboración activa de las entidades estatales y sus respectivos servidores públicos.

### **III. Prueba dentro del procedimiento.**

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

1. Informe de fecha trece de febrero de dos mil dieciocho, emitido por el Ministro de Educación (f. 6).
2. Copia certificada de acuerdo número 12-0420 de fecha diecisiete de julio de dos mil diecisiete, suscrito por el Director Departamental de Educación de San Miguel (fs. 11 al 13).
3. Copia certificada de registros del Libro de Asistencia del Personal Docente del Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés” del municipio y departamento de San Miguel, correspondiente al período comprendido del veintiuno de julio al quince de agosto de dos mil diecisiete (fs. 15 al 29, 63 y 64, 121 al 127).
4. Informe de fecha ocho de febrero de dos mil dieciocho emitido por el asesor jurídico de la Dirección Departamental de Educación de San Miguel (f. 31).
5. Copia certificada de acta número 18 de fecha nueve de octubre de dos mil trece, emitida por los miembros del Consejo Directivo Escolar del centro escolar aludido (fs. 35 y 36).
6. Copia certificada de acuerdo número 12-0527 de fecha catorce de octubre de dos mil trece, suscrito por el Director Departamental de Educación de San Miguel (fs. 38 al 40).
7. Copia certificada de actas números 14 y 15 emitidas por los miembros del Consejo Directivo del centro escolar referido (fs. 42 y 43).

8. Copia certificada de las hojas 3 y 9 del pasaporte número \_\_\_\_\_, perteneciente a la señora Normandina Isabel Bautista de Oviedo (fs. 65 y 66).

9. Copia simple de borrador de informe de auditoría interna referencia NA/005-2018, de fecha agosto de dos mil dieciocho (fs. 67 y 68).

10. Copia simple de orden de reintegro por ausencia no justificada suscrita por el Coordinador Interino Ad-honorem de Gestión de Desarrollo Humano, con fecha tres de agosto de dos mil dieciocho, y constancia de depósito realizado por la señora Normandina Isabel Bautista de Oviedo (f. 69).

11. Copia de solicitud de licencia por motivo “personal” de fecha treinta y uno de julio de dos mil diecisiete, suscrita por la señora Normandina Isabel Bautista de Oviedo y la Directora del centro escolar (f. 84).

12. Copia certificada de acuerdo número 12-0065 de fecha tres de enero de dos mil diecisiete, suscrito por el Director Departamental de Educación de San Miguel (fs. 100 al 105).

13. Constancia de fecha cinco de noviembre de dos mil veinte emitida por la pagadora auxiliar del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, de los salarios devengados por la señora Ana Julia Vargas Membreño durante el año dos mil diecisiete (f. 106).

14. Constancia de fecha cinco de noviembre de dos mil veinte emitida por la pagadora auxiliar del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, de los salarios devengados por la señora Normandina Isabel Bautista de Oviedo durante el año dos mil diecisiete (f. 107).

15. Copia simple de controles de permiso del personal docente y cuadro de llegadas tardías correspondientes Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés” del municipio y departamento de San Miguel, durante el período de marzo a julio de dos mil diecisiete (fs. 108 al 117).

16. Informe de fecha tres de noviembre de dos mil veinte emitido por el señor \_\_\_\_\_, actual Director del Centro Escolar aludido (f. 120).

17. Informe de fecha veintinueve de octubre de dos mil veinte, suscrito por el Gerente de Control Migratorio y el Jefe ad honorem del Departamento de Movimiento Migratorio, ambos de la Dirección General de Migración y Extranjería (fs. 128 y 129).

18. Informe de fecha veintiséis de noviembre de dos mil veinte emitido por el Coordinador de la Unidad de Gestión de Desarrollo Humano interino ad honorem del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (f. 130).

19. Por otra parte, la prueba de fs. 9, 33, 70 al 83, 99, no será objeto de valoración por no estar vinculada con el objeto del procedimiento y por carecer de utilidad para acreditar los hechos que se dilucidan.

#### **IV. Valoración de la prueba y decisión del caso.**

La valoración de la prueba “es un proceso de justificación” (Sentencia de Inconstitucionalidad 23-2003AC, de fecha 18-XII-2009, Sala de lo Constitucional), que pretende determinar una verdad formal u operativa, y permite justificar y legitimar la decisión final dentro del procedimiento.

En el procedimiento administrativo sancionador “rige el principio de la libre valoración de la prueba por el órgano decisor con sujeción a las reglas de la sana crítica; reglas que, en cuanto criterios de lógica y razón en la apreciación de la prueba practicada (...) encuentran fundamento en el principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes públicos, límite infranqueable en la apreciación de las pruebas (...)” (Barrero, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, pp. 261 y 262).

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.

El artículo 89 del Reglamento de la LEG establece que en el procedimiento administrativo sancionador rige el principio de libertad probatoria, siendo admisibles todos los medios de prueba, que cumplen los requisitos de licitud, pertinencia, idoneidad, necesidad y utilidad; habiéndose realizado el juicio de admisibilidad y procedencia correspondiente.

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 1º, 2º y 3º de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), establecen reglas generales en cuanto a los medios probatorios, así: “[l]os hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán probarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho y será aplicable, en lo que procediere, el Código Procesal Civil y Mercantil.---Se practicarán en el procedimiento todas las pruebas pertinentes y útiles para determinar la verdad de los hechos, aunque no hayan sido propuestas por los interesados y aun en contra de la voluntad de éstos. ---Las pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica; sin embargo, para el caso de la prueba documental, se estará al valor tasado de la misma en el derecho procesal común”. Y el inciso 6º de la disposición legal citada prescribe que “[l]os documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

Así, en el presente caso, dentro de la prueba vertida se encuentra la documental, la cual se configura dentro de los documentos públicos administrativos, que son los “válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas; esto es los producidos por un órgano administrativo de acuerdo con las formalidades exigidas en cada caso” (Barrero, C., *óp. cit.*, p. 336).

Lo anterior, en concordancia con los artículos 106 de la LPA y 331 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), éste último refiere que serán instrumentos públicos “los expedidos por notario, que da fe, y por autoridad o funcionario público en el ejercicio de su función pública”; cuyo valor probatorio, de conformidad al artículo 341 del CPCM, constituye “prueba fehaciente de los hechos, actos o estado de cosas que documenten; de la fecha y personas que intervienen en el mismo, así como del fedatario o funcionario que lo expide”. En este sentido, es preciso acotar que la prueba documental vertida en el procedimiento consta de informes y certificaciones emitidas por servidores de instituciones públicas.

Por tanto, a partir de la prueba aportada en el transcurso del procedimiento se ha establecido con certeza que:

***1. De la calidad de servidoras públicas de las investigadas, la naturaleza de su cargo, su jornada de trabajo y los mecanismos dispuestos para el control de la asistencia y permanencia en sus labores, durante el período investigado:***

*i)* Según acuerdo número 12-0420 de fecha diecisiete de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Director Departamental de San Miguel, se nombró a la señora Normandina Isabel Bautista de Oviedo, como Subdirectora interina en funciones del Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés” de San Miguel, desempeñando dicha función desde el día tres de julio de ese mismo año, como consta en certificación del acta de toma de posesión del cargo (fs. 12, 13 y 43).

*ii)* Conforme al acuerdo número 12-0527 de fecha catorce de octubre de dos mil trece, suscrito por el Director Departamental de Educación de San Miguel, la señora Ana Julia Vargas Membreño hoy de García, fue nombrada como Directora interina del Centro Escolar aludido, a partir del tres de octubre de dos mil trece (fs. 38 al 40), ejerciendo dicho cargo desde el día nueve de octubre de ese mismo año, de acuerdo con la certificación del acta de toma de posesión del cargo (fs. 35 y 36).

Por tanto, se determina que las señoras Bautista de Oviedo y Vargas de García, ejercieron los cargos de Subdirectora interina y Directora interina, respectivamente, dentro del Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés” de San Miguel, durante el período investigado.

Acorde al informe de fecha trece de febrero de dos mil dieciocho (fs. 5 y 7), el mecanismo de control de asistencia de las investigadas era mediante el Libro de Asistencia del Personal Docente.

Asimismo, se establece que el horario que debía cumplir la señora Bautista de Oviedo era de cinco horas del turno matutino, de las siete a las doce horas, de lunes a viernes.

***2. De la supuesta realización de actividades privadas por la señora Normandina Isabel Bautista de Oviedo dentro de su jornada laboral, durante los meses de julio y agosto de dos mil diecisiete, período investigado:***

En el informe relativo a los movimientos migratorios de la señora Bautista de Oviedo durante los meses de julio y agosto de dos mil diecisiete (fs. 128 y 129), se verifica que la investigada salió del país con destino a Estados Unidos el día veintiséis de julio y retornó el día ocho de agosto, ambas fechas de dos mil diecisiete.

Por otra parte, según informe rendido por la Directora Departamental de Educación de San Miguel y los controles de permisos del personal docente del Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés” (f. 130), la investigada solicitó un día por motivos personales, el día treinta y uno de julio de dos mil diecisiete, tal como consta en la hoja de control de permiso del personal docente (fs. 84 y 116).

Acorde al libro de control de asistencia del Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés”, folios de noventa y cuatro al noventa y nueve (fs. 122 al 127); consta que la señora Bautista de Oviedo registró haber asistido los días veintiséis, veintisiete y veintiocho de julio y siete y ocho de agosto del aludido año a su jornada laboral con normalidad; sin embargo, en todas las fechas se encontraba fuera del país.

Ahora bien, no se registraron autorizaciones de permisos a favor de la señora Bautista de Oviedo para los días laborales hábiles antes mencionados, comprendidos dentro del período en el cual la investigada se encontraba fuera del país.

En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha comprobado con total certeza que la señora Bautista de Oviedo, durante el período comprendido del veintiséis de julio al ocho de agosto, permaneció fuera del territorio nacional, concretamente, en Estados Unidos y, por tanto, no asistió a laborar en todas las fechas.

También se ha acreditado que, en ese lapso la investigada presentó únicamente un permiso personal, en particular, para el día treinta y uno de julio de dos mil diecisiete, con el visto bueno de la Directora de la institución (f. 84).

Ahora bien, se ha constatado que para los días veintiséis, veintisiete y veintiocho de julio y siete y ocho de agosto de dos mil diecisiete, en los cuales la señora Bautista de Oviedo se encontraba fuera del país, dicha señora no contaba con una justificación legal —como licencias—, para ausentarse de sus labores en el centro escolar, y que incluso se anotó en el libro de asistencia, como si hubiese atendido con regularidad al cumplimiento de sus funciones públicas.

Así, dada la imposibilidad material de permanecer al mismo tiempo en dos lugares diferentes y manifiestamente distantes, la presencia de la señora Bautista de Oviedo en otro país, en los días relacionados, necesariamente implicaba un abandono de sus labores en el Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés”, de San Miguel. Asimismo, implicó que la investigada pretendiera encubrir sus

ausencias laborales en los cinco días relacionados consignando información no veraz en los registros de asistencia respectivos lo que, a la postre, refleja que tales inasistencias eran irregulares e injustificadas.

En este punto, es necesario acotar que para la constatación de la transgresión ética investigada – artículo 6 letra e) de la LEG–, *basta con probar que un servidor público realizó actividades particulares –es decir, todas las que no sean institucionales–, durante la jornada laboral que estaba obligado a cumplir según su cargo y funciones en el sector público, sin contar con una justificación legal para ello* (por ejemplo, incapacidades o licencias, debidamente autorizadas), al margen del tipo de actividad privada que hubiese realizado en ese tiempo, pues lo éticamente reprochable es la inobservancia e incumplimiento de sus funciones en el horario establecido por la institución en la que labora, dado que con este último se persigue la configuración de un orden interno que facilite el ejercicio de la función pública en pro de la colectividad.

Asimismo, no puede ser válido el argumento del desconocimiento de la normativa que le rige como servidora pública del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, pues dado que ejerce un cargo de Subdirectora dentro del centro escolar, es obligación de la misma conocer toda la normativa de la institución que le rige a ella y de la que debe exigir el cumplimiento al resto de sus compañeros.

En tal sentido, la obligatoriedad establecida en la “NORMATIVA PARA EL REGISTRO Y CONTROL DE ASISTENCIA Y PERMANENCIA Y PUNTUALIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN”, sobre los requisitos para el goce de licencias son claras al exhortar su debido cumplimiento y no solo requerirlas de forma verbal.

De manera que se ha logrado comprobar en este procedimiento la transgresión a la referida prohibición ética por parte de la investigada, en tanto se esperaba de ella que, como servidora pública, empleara el tiempo asignado para desempeñar sus funciones y cumplir sus responsabilidades precisamente para ello, ya que recibió un salario proveniente de fondos públicos, específicamente, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; empero, los días veintiséis, veintisiete y veintiocho de julio y siete y ocho de agosto de dos mil diecisiete, durante la jornada laboral que la señora Bautista de Oviedo debía cumplir en el Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés”, atendió asuntos personales fuera del territorio nacional, sin contar con una autorización legal para ello.

Tal comportamiento es contrario a los principios éticos de *supremacía del interés público* artículo 4 letra a) LEG–, que exige a los servidores públicos y demás personas sujetas a dicha ley, anteponer siempre el interés público sobre el interés privado; *probidad* –artículo 4 letra b) LEG–, que les exhorta a actuar con integridad, rectitud y honradez; *transparencia* –artículo 4 letra f) LEG– según el cual deben actuar de manera accesible para que se pueda conocer si su actuación es legal, eficiente, eficaz y responsable; *responsabilidad* –artículo 4 letra g) LEG, que les conmina a cumplir con diligencia las obligaciones del cargo o empleo público; y con el principio de *lealtad* –artículo 4 letra i) LEG–, que demanda de los servidores públicos actuar con fidelidad a los fines del Estado y a los de la institución en que se desempeñan.

Esa conducta también se contrapone a uno de los principios establecidos en el Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos –instrumento guía para los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas en la lucha contra la corrupción–, y es el que prescribe que *un cargo público conlleva la obligación de actuar en pro del interés público*, por ende, el titular del mismo, *será ante todo leal a los intereses públicos de su país, velará por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o las normas administrativas, y con integridad.*



Por tanto, en atención a dichos principios y deberes, la señora Bautista de Oviedo debió abstenerse de abandonar sus labores –sin previa autorización– en el Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés”, los días veintiséis, veintisiete y veintiocho de julio y siete y ocho de agosto, todos del año dos mil diecisiete, y más aún de consignar su asistencia en los mecanismos institucionales establecidos para el registro respectivo. No obstante, contrario a ello la investigada antepuso su interés de atender actividades particulares a su obligación de desempeñarse eficientemente durante la jornada laboral establecida por el centro escolar, demostrando así que no cumplió con sus obligaciones de servidora pública de manera responsable, proba, transparente, leal, seria y diligente.

Y es que este Tribunal no niega la posibilidad de que los servidores públicos puedan ausentarse de sus labores, pero por motivos legales, mediante el debido procedimiento y en los límites que la ley establece, para no ausentarse arbitrariamente del desempeño de sus labores.

En consecuencia, al haberse comprobado con total certeza los hechos y la transgresión atribuida a la persona investigada, deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

### ***3. Respecto a la omisión de la señora Ana Julia Vargas de García de denunciar el hecho atribuido a la señora Bautista de Oviedo.***

En cuanto a la señora Vargas de García, ha quedado demostrado que incumplió el deber de denunciar ante esta sede o la Comisión de Ética del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, la infracción a la prohibición ética del artículo 6 letra e) de la LEG de la que tuvo conocimiento –realización de actividades privadas durante la jornada laboral de la señora Bautista de Oviedo, en las fechas ya relacionadas–, lo cual estaba obligada a realizar en atención al cargo de Directora que ejercía.

Ciertamente, con el informe del Asesor Jurídico de la Dirección Departamental de Educación de San Miguel, ha quedado demostrado que la señora Vargas de García tuvo conocimiento que la señora Bautista de Oviedo salió del país entre el día veintiséis de julio y el ocho de agosto de dos mil diecisiete, ausentándose de sus labores los días ya citados, y que únicamente existió al respecto una autorización verbal de la Directora de esa institución y consintió que se anotara en el libro de asistencia, como si hubiese asistido con regularidad a su trabajo, tomando en consideración que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 número 6) del Reglamento de la Ley de la Carrera Docente, corresponde al Subdirector de toda institución educativa: *“llevar el control de asistencia diaria de los educadores y consultar con el Director sobre anomalías que se presenten”*.

Por tanto, se determina que la señora Ana Julia Vargas de García infringió el deber ético de *“Denunciar ante el Tribunal de Ética Gubernamental o ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva, las supuestas violaciones a los deberes o prohibiciones éticas contenidas en esta Ley, de las que tuviere conocimiento en el ejercicio de su función pública”* regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG.

Ello resulta antagónico al desempeño ético de la función pública, la cual debe perseguir siempre el interés público sobre el particular, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

### **V. Sanción aplicable.**

#### ***a. Con relación al hecho atribuido a la señora Normandina Isabel Bautista de Oviedo.***

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 Decreto Ejecutivo N. 2 de fecha dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, y publicado en el Diario Oficial N. 236, Tomo 413, de fecha diecinueve de diciembre de ese mismo año, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en el que las señoras Normandina Isabel Bautista de Oviedo y Ana Julia Vargas de García cometieron las infracciones comprobadas, en el año dos mil diecisiete, equivalía a trescientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$300.00).

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.* 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 impondrá al infractor, son los siguientes:

***i) Respecto a la gravedad y circunstancias del hecho cometido:***

En el caso de mérito, la gravedad de la conducta antiética cometida por la señora Bautista de Oviedo deviene de una circunstancia de la cual se valió para evadir las responsabilidades legales que pudiesen deducirse a partir de la transgresión cometida, es decir, de la acción de ocultar su realización anotándose en el libro de asistencia de su lugar de trabajo, como si hubiese laborado normalmente en los días veintiséis, veintisiete y veintiocho de julio y siete y ocho de agosto, todos de dos mil diecisiete.

Lo anterior, revela que la investigada inobservó el *principio ético de transparencia*, relacionado en párrafos precedentes.

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

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

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

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

En adición a ello, es de señalar que este tipo de conducta, dada la importancia de las funciones como Subdirectora interina del Centro Escolar, tiene una repercusión pues el desatender su labor y no realizarlo

con diligencia, altera el normal funcionamiento de la institución y, en el caso particular, del servicio de educación que se brinda.

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

***ii) El beneficio o ganancia obtenida por la infractora.***

El *beneficio* es lo que la investigada ha percibido como producto de la infracción administrativa.

Como servidora pública la señora Bautista de Oviedo debía estar comprometida con el interés social que persigue la gestión pública y no actuar con un interés particular –privilegiando sus propios intereses–, en detrimento del interés general.

En ese sentido, el beneficio logrado por dicha servidora pública fue la posibilidad de realizar actividades personales durante la jornada laboral que debía cumplir en el Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés” y el percibimiento de un salario de cinco días como días laborados.

***iii) La renta potencial de la investigada al momento de cometer la transgresión descrita.***

Durante los meses de julio y agosto de dos mil diecisiete, época en la cual acaecieron los hechos relacionados, la señora Bautista de Oviedo devengó como Subdirectora interina del Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés” de San Miguel, un salario mensual de novecientos noventa y cuatro dólares con cuatro centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$994.04) correspondientes al mes de julio y de mil tres dólares con cincuenta y dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$1,003.52) para el mes de agosto; tal como consta en el informe de fecha cinco de noviembre de dos mil veinte, suscrito por la Pagadora Auxiliar Departamental de San Miguel (f. 107).

En consecuencia, en atención a la gravedad de los hechos cometidos, el beneficio obtenido por la infractora a partir de ellos y la renta potencial de la investigada es pertinente imponer a la señora Bautista de Oviedo una multa de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, equivalentes a seiscientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 600.00).

Esta cuantía resulta proporcional a la transgresión cometida según los parámetros antes desarrollados.

***b. Respecto del hecho atribuido a la señora Ana Julia Vargas de García.***

***i) Gravedad y circunstancias de los hechos cometidos:***

Como servidora pública la señora Vargas de García debía estar comprometido con el interés social que persigue la gestión pública y velar por el cumplimiento de los preceptos que le imponían el deber de denunciar posibles infracciones a la LEG, pues de esta forma hubiera permitido que este Tribunal tuviera conocimiento de la conducta antiética cometida e imponer la sanción correspondiente.

***ii) La renta potencial del sancionado al momento de la infracción:***

En el año dos mil diecisiete la señora Ana Julia Vargas de García devengaba un salario anual de doce mil ochocientos nueve dólares con cuatro centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$12,809.04), es decir, percibía un salario mensual de un mil sesenta y siete dólares con cuarenta y dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$1,067.42).

En consecuencia, en atención a la gravedad de la infracción cometida y el daño ocasionado a la Administración Pública, es pertinente imponerle una multa de un salario mínimo, cuya suma para el año dos mil diecisiete ascendía a trescientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$300.00), considerando las circunstancias del hecho cometido y la renta potencial de dicho sancionado.

Las anteriores cuantías resultan proporcionales a las infracciones cometidas según los parámetros antes desarrollados.

#### **VI. Al Consejo Directivo del Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés” de San Miguel y a la Ministra de Educación, Ciencia y Tecnología.**

Este Tribunal como ente contralor de la ética dentro del desempeño de la función pública del Estado, habilitado por el artículo 1 y 10 de la LEG para prevenir y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos que contrarían la misma; debe velar porque las instituciones y servidores públicos actúen con apego a las normas que regulan sus respectivas competencias y funciones en consonancia con los preceptos éticos exigibles, a fin de prevenir la ocurrencia de la corrupción.

Para tales efectos, requiere de la participación y colaboración activa de todos los sectores de la sociedad, y más aún de otras entidades estatales y sus respectivos servidores públicos.

De forma tal que, habiéndose establecido en el presente procedimiento la infracción cometida por la investigada, por la cual hoy se sanciona, este Tribunal advierte que es necesario verificar dentro de los Centros Escolares que forman parte del Ministerio de Educación, los controles de cumplimiento de la “NORMATIVA PARA EL REGISTRO Y CONTROL DE ASISTENCIA Y PERMANENCIA Y PUNTUALIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN”, por lo que resulta necesario señalar a las autoridades de la misma, que existen obligaciones que deben cumplirse.

Así, la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su art. III. 5 número 1 requiere la instalación de **“Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas”**. El mandato que imponen las convenciones referidas se encuentra dirigido al correcto funcionamiento de las instituciones públicas, basado en los principios de eficiencia y transparencia que deben caracterizar cualquier servicio público de que se trate, lo cual se traduce en un servicio de calidad.

Bajo esta línea, de los hechos comprobados se advierte que existió una falla en los controles correspondientes, dentro del Ministerio de Educación, para la detección de las irregularidades, pues la investigada que incurrió en la infracción se le remuneró con normalidad por los días en que se comprobó que se encontraba realizando actividades privadas sin autorización, **pues se anotó y firmó como si hubiera asistido a laborar normalmente**. Dicho lo cual, es imperante que se verifique el “estado actual de las cosas” a fin de determinar si es una práctica que se suscita en los diferentes sectores que componen el Ministerio de Educación, y de ser así, se establezcan las medidas necesarias para erradicar dichas conductas.

A partir de ello, es posible advertir que con este tipo de conducta se evita el correcto funcionamiento de los servicios públicos, en este caso, el de educación que se brinda en los centros escolares nacionales, siendo preciso tener claridad que la falta de controles precisos puede conllevar al incumplimiento de la labores encomendadas a los servidores y funcionarios públicos o a la “disposición antojadiza” del horario laboral para ejercer otras actividades, como ha sucedido en el presente caso.

Por tanto, es necesario establecer que la “práctica sistemática” de una conducta contraria a la ética pública, debe atenderse con inmediatez, pues esto repercute en el servicio público que se brinda –para el cual fue creada la institución–. En adición a ello, el bien público vinculado, exige adoptar mecanismos que prevengan las prácticas que no favorezcan los mismos.

En ese sentido, es conveniente comunicar esta decisión al Consejo Directivo del Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés” de San Miguel y a la Ministra de Educación, Ciencia y Tecnología, para que verifiquen las deficiencias advertidas en los mecanismos de control de la asistencia

del personal que compone la institución y se establezcan las medidas necesarias para erradicar conductas como la que hoy se sanciona.

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 letra c) y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4, 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) Sanciónase* a la señora Normandina Isabel Bautista Flores de Oviedo o Normandina Isabel Bautista de Oviedo, Subdirectora interina del Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés” del municipio y departamento de San Miguel, con una multa seiscientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 600.00), equivalentes a dos salarios mínimos mensuales en el sector comercio, por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

*b) Sanciónase* a la señora Ana Julia Vargas de García, con una multa de trescientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$300.00), equivalentes a un salario mínimo mensual en el sector comercio, por haber infringido el deber ético regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, por no denunciar ante este Tribunal o ante la Comisión de Ética Gubernamental del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, sobre los hechos atribuidos a la señora Normandina Isabel Bautista Flores de Oviedo o Normandina Isabel Bautista de Oviedo.

*c) Se hace saber* a las señoras Normandina Isabel Bautista de Oviedo y Ana Julia Vargas de García 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, deberán presentarse dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación respectiva.

*d) Comuníquese* esta decisión al Consejo Directivo del Centro Escolar “Caserío Agua Zarca, Cantón Santa Inés” del municipio y departamento de San Miguel y a la Ministra de Educación, Ciencia y Tecnología para los efectos pertinentes.

*Notifíquese.*



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

Co7