

El presente registro en su versión original contiene datos personales, información reservada y elementos de carácter confidencial. En este contexto, es oportuno proteger la esfera privada de sus titulares. En tal sentido, conforme a lo establecido al artículo 30 de la Ley de Acceso a la información Pública, se extiende la siguiente versión pública.

152-D-16

000105

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las trece horas con cuarenta y cinco minutos del día doce de junio de dos mil veinte.

El presente procedimiento inició mediante denuncia interpuesta por las señoras [REDACTED] y [REDACTED], contra la señora Blanca Lidia Romero de Menjívar, Directora del Hospital Nacional de Suchitoto, departamento de Cuscatlán.

Considerandos:

I. Relación de los hechos.

a) Objeto del caso

A la investigada se le atribuye la posible la infracción a la prohibición ética de “Nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, excepto los casos permitidos por la ley”, regulada en el artículo 6 letra h) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto en el mes de diciembre del año dos mil dieciséis emitió un acuerdo administrativo mediante el cual habría favorecido a su [REDACTED], el señor [REDACTED], asignándole funciones de Jefe del Departamento de Recursos Humanos *ad-honorem*; prolongando ese beneficio hasta enero del año dos mil dieciocho; además, habría gestionado actividades de formación para dicho señor, sobre temas relacionados con esa área.

b) Desarrollo del procedimiento

1. En la resolución de las ocho horas y quince minutos del día diecinueve de febrero de dos mil dieciocho (f. 6) se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe a la Ministra de Salud.

2. Por resolución de las nueve horas y veinte minutos del día treinta de septiembre de dos mil diecinueve se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la señora Blanca Lidia Romero de Menjívar y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (fs. 45 y 46).

3. Mediante resolución de las diez horas con cuarenta minutos del día veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, se abrió a pruebas y se comisionó al licenciado [REDACTED] como instructor (f. 51).

4. Con el informe de fecha veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve (fs. 60 al 99), el instructor designado incorporó prueba documental.

5. Mediante resolución de las once horas con cuarenta minutos del día veinte de febrero del presente año (f. 100), se concedió a los intervinientes el plazo de quince días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes; sin embargo, ninguno de ellos ejerció tal derecho.

II. Fundamento jurídico.

Competencia del Tribunal en materia sancionadora.

El poder sancionatorio que tiene este ente administrativo contralor de la ética en la función pública, ha sido habilitado constitucionalmente por el art. 14 de la Constitución, siendo una potestad jurídicamente limitada por la ley que constituye una de las facetas del poder punitivo del Estado.

De esta manera, el ejercicio de las facultades y competencias de este Tribunal, es un reforzamiento de los compromisos adquiridos por el Estado a partir de la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Es así como el legislador, consciente de la importancia que el desempeño ético de la función pública reviste en un Estado de Derecho, estableció un catálogo de deberes que deben regir el actuar de todos aquellos que forman parte de la Administración Pública; además, de un listado de conductas que conforman materia prohibitiva para el proceder de estos sujetos.

Así, de conformidad a lo establecido en el art. 1 de la LEG, el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal tiene por objeto determinar la existencia de infracciones a los deberes y prohibiciones éticas reguladas en ella, teniendo potestad sancionadora frente a los responsables de las contravenciones cometidas. De esta forma, se pretende combatir y erradicar todas aquellas prácticas que atentan contra la debida gestión de los asuntos públicos y que constituyen actos de corrupción dentro de la Administración Pública.

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 partes 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 funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones –art. 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 –arts. 1 letra c) y 5.1–.

Infracción atribuida.

En el presente procedimiento se atribuye a la señora Blanca Lidia Romero de Menjívar la posible transgresión a la prohibición ética establecida en el artículo 6 letra h) de la LEG.

A ese respecto, la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su artículo III. 1, impone a los Estados parte 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 deberán orientarse a prevenir conflictos de intereses.

En armonía con las obligaciones convencionales, la prohibición ética de “*Nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, excepto los casos permitidos por la ley*”, regulada en el artículo 6 letra h) de la LEG, sanciona la explotación de una posición de autoridad para conseguir empleo y otros beneficios a familiares o socios, lo cual constituye un tipo de corrupción conocido como nepotismo, que se caracteriza, entre otras cosas, por realizar concesiones a empleados con base en el favoritismo que proviene de las relaciones familiares, por la cercanía y lealtad al gobernante o funcionario en cuestión.

Precisamente, se espera que todo servidor público actúe conforme a los principios de supremacía del interés público, imparcialidad y lealtad, contenidos en el artículo 4 letras a), d) e i) de la LEG; para lo cual están llamados a evitar relaciones laborales, contractuales, convencionales o de cualquier otra naturaleza que generen para ellos responsabilidades de carácter privado que los pongan en situación de anteponer su interés personal o el de sus parientes sobre el interés público y las finalidades de la institución pública en la que se desempeña.

El correcto, imparcial y leal comportamiento de los servidores públicos ayuda a que se preserve la confianza en su integridad y en la gestión pública. De ahí, la necesidad de prohibir este tipo de conductas.

III. Prueba aportada.

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

Obtenida en la Investigación Preliminar:

1. Copia certificada de refrenda del año dos mil dieciséis de empleados por Ley de Salarios en el Hospital Nacional de Suchitoto, entre ellos los señores Blanca Lidia Romero de Menjívar y [REDACTED] (fs. 23 al 25).

2. Informe de fecha trece de marzo del año dos mil dieciocho, suscrito por el Director Nacional de Hospitales de Segundo Nivel de Atención (fs. 27).

Incorporada por el instructor comisionado:

1. Certificación del Documento Único de Identidad de los señores Blanca Lidia Romero de Menjívar y [REDACTED], expedida por la Directora de Identificación Ciudadana del Registro Nacional de las Personas Naturales (fs. 65 y 66).

2. Certificación de partida de nacimiento del señor [REDACTED], expedida por la Jefa del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de Suchitoto (f. 67).

3. Certificación de partida de matrimonio de los señores [REDACTED] y Blanca Lidia Romero Lobos, expedida por el Jefe del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de Suchitoto (f.68).

4. Certificación de partida de nacimiento de la señora Blanca Lidia Romero Lobos, expedida por la Jefa del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de Usulután (fs. 69 y 70).

5. Informe de fecha dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve suscrito por la Ministra de Salud (fs. 71 al 73).

6. Informe emitido por el Director del Hospital Nacional de Suchitoto (fs. 74 y 75).

7. Copia certificada de acuerdo de fecha treinta de junio de dos mil catorce, en el que consta el nombramiento de la señora Blanca Lidia Romero de Menjívar como Directora del Hospital Nacional de Suchitoto (f. 76).

8. Copia certificada de contrato de fecha octubre del año dos mil cinco, del señor [REDACTED], como Auxiliar de compras (fs. 77 y 78).

9. Copia certificada de acuerdo de fecha doce de diciembre del año dos mil dieciséis, de asignación de funciones *ad honorem* del señor [REDACTED] como Jefe de Recursos Humanos (f. 80).

10. Copia certificada de memorándum de fecha trece de diciembre del año dos mil dieciséis, suscrito por señora Blanca Lidia Romero de Menjívar, en calidad de Directora, dirigido a la Jefa de la Unidad de Administración de Recursos Humanos, en el que solicita capacitaciones en las áreas de recursos humanos para el señor [REDACTED] (f. 82).

11. Copia certificada de solicitud de nombramiento de fecha doce de diciembre del año dos mil dieciséis del señor [REDACTED] en funciones como Jefe de Recursos Humanos, suscrito por la investigada en calidad de Directora (f. 92).

12. Copia simple de Manual General de descripción de puesto de trabajo, tomo II del MINSAL (fs. 93 al 98).

IV. Valoración de la prueba y decisión del caso.

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

1. De la calidad de servidor público de la investigada en el período indagado:

Durante el período comprendido entre diciembre de dos mil dieciséis y enero de dos mil dieciocho, la señora Blanca Lidia Romero de Menjívar, ejerció el cargo de Directora del Hospital Nacional de Suchitoto, departamento de Cuscatlán; según consta en copia certificada de nombramiento (f. 76).

De acuerdo al perfil descriptor del cargo “Médico Director del Hospital” (fs. 93 al 98), las funciones de la señora Romero de Menjívar como Directora, entre otras son: 1. Planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud de un hospital, mediante servicios de emergencia, ambulatorios y de hospitalización; 2. Realizar actividades docentes, educativas, científicas y de innovación tecnológica; 3. Coordinar con los diferentes establecimientos el sistema de referencia, retorno e

interconsulta, apoyo e intercambio de recursos y soporte técnico, ejerciendo una gestión administrativa y financiera eficiente y transparente, cumpliendo con el marco regulatorio establecido y modelo de atención, a fin de brindar servicios de salud con calidad, calidez y oportunidad a la población; 4. Cumplir y hacer que se cumplan las actividades encaminadas a la atención del usuario hospitalario; entre otras.

2. *Respecto a la intervención de la señora Blanca Lidia Romero de Menjívar en el acuerdo de nombramiento de funciones ad honorem como Jefe de Recursos Humanos del señor* [REDACTED]

El día doce de diciembre de dos mil dieciséis la señora Blanca Lidia Romero de Menjívar, en calidad de Directora del Hospital Nacional de Suchitoto, suscribió el acuerdo número 121 por medio del cual se asignó funciones, con carácter *ad honorem* de Jefe del Departamento de Recursos Humanos al señor [REDACTED], quien ejercía el cargo de Auxiliar de Compras y Suministros; según copia certificada del mencionado acuerdo (f. 80).

El día trece de diciembre de dos mil dieciséis la señora [REDACTED] en calidad de Directora del Hospital Nacional de Suchitoto, departamento de Cuscatlán, suscribió memorándum número DIRHONSU/DIC. 2016/053 por medio del cual solicitó a la licenciada Francelia Margarita Rodríguez de Sánchez, Jefa de la Unidad de Administración de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, realizar un proceso de capacitación en todas las temáticas relacionadas al Área de Recursos Humanos para el señor [REDACTED], quien había sido recientemente nombrado en funciones como Jefe del Departamento de Recursos Humanos de dicho hospital; según informe suscrito por la Ministra de Salud (fs. 71 al 73) y copia certificada del referido memorándum (f. 82).

Según informe de folios 71 al 73 y de conformidad a la verificación realizada por el Instructor del expediente laboral del señor [REDACTED] (f. 36), se establece que dicho señor no recibió ningún tipo de formación relacionada con el Área de Recursos Humanos, debido a que a la solicitud de apoyo trasladada a la licenciada [REDACTED] por medio de memorándum número DIRHONSU/DIC. 2016/053, no se dio respuesta, durante el período investigado.

3. *Del vínculo de parentesco entre los señores Blanca Lidia Romero de Menjívar y* [REDACTED]

Según certificaciones de las hojas de impresión de datos e imagen del trámite de emisión de los Documentos Únicos de Identidad correspondientes a los señores Menjívar (fs. 65 y 66) y certificaciones de las partidas de nacimiento (fs. 67, 69 y 70), y de matrimonio (f.68) de los mismos, los señores Blanca Lidia Romero de Menjívar y [REDACTED], son [REDACTED] por haber [REDACTED]

En virtud de ello, y al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se constata que la investigada, en su calidad Directora del Hospital Nacional de Suchitoto:

El día doce de diciembre de dos mil dieciséis la señora Blanca Lidia Romero de Menjívar, suscribió el acuerdo número 121 por medio del cual asignó funciones con carácter *ad honorem* de Jefe del Departamento de Recursos Humanos (Departamental y del Hospital) al señor [REDACTED], quien ejercía el cargo de Auxiliar de Compras y Suministros, para quien además, solicitó formación relacionada con el Área de Recursos Humanos.

Esto quiere decir que la referida servidora pública nombró a su cónyuge en un cargo de jefatura *ad honorem* sustancialmente distinto al puesto operativo desempeñado por él en ese momento, permitiéndole ejercer facultades decisorias en el área de recursos humanos.

En el caso particular, de conformidad al Manual General de Descripción de Puestos de Trabajo del MINSAL, el Jefe del Departamento de Recursos Humanos (Hospital) tiene como funciones principales: Planificar, organizar, dirigir y controlar los procesos que integran el sistema de recursos humanos (reclutamiento, selección, nombramiento y contratación, promoción, inducción, gestión del desempeño, relaciones laborales, salarios, bienestar social y laboral, capacitaciones, entre otros); revisar propuestas, acuerdos y resoluciones de las diferentes acciones de personal del Hospital; coordinar la elaboración de la Refrenda de los empleados; participar en la elaboración del anteproyecto de presupuesto y en la formulación presupuestaria de Recursos Humanos del establecimiento; entre otras. Es decir, sus funciones no se limitan a ejercer cuestiones meramente técnicas organizacionales sino también de mando y organización.

Ahora bien, es importante destacar que el desempeño de funciones "*ad honorem*", significa que la persona que ejerce el cargo no recibe contraprestación alguna en términos económicos; no obstante la designación del cargo, le permite adquirir experiencia laboral, conocimientos prácticos y teóricos sobre el trabajo realizado, siendo innegable pues que ello implica un beneficio personal para el empleado, quien aumenta su experiencia curricular y amplía sus posibilidades de acceder a otro cargo distinto.

Con dicha conducta, la servidora pública investigada antepuso su interés personal – beneficiar a su esposo– y el de éste –acceder a los beneficios derivados del desempeño de un cargo de jefatura *ad honorem*– sobre el interés público y, concretamente, sobre las finalidades de la institución gubernamental para la cual laboraba, el Hospital Nacional de Suchitoto, lo cual resulta antagónico al desempeño ético de la función pública.

Debe señalarse que si bien en el informe rendido en la investigación preliminar se indicó que el señor [REDACTED] no ejerció materialmente el cargo en el que fue nombrado, la mera designación en el mismo le representa una ventaja -según se refiere en párrafos precedentes-, lo cual se confirma con la solicitud efectuada por la señora Romero de Menjívar referente a que su cónyuge recibiera capacitaciones en el área de recursos humanos, formación que no podría haber sido requerida si el mismo hubiere permanecido en el cargo anterior. En ese sentido, si bien tales actividades formativas no fueron recibidas, sin duda la mera petición de las mismas constituye un beneficio derivado del nuevo cargo ejercido por el señor [REDACTED].

En este punto, cabe acotar que el artículo 1 de la LEG establece que parte de su objeto consiste en *prevenir y detectar las prácticas corruptas*, y el artículo 3 letra f) de esa misma ley

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.*

La definición utiliza el término “abuso”, el cual se refiere a un *uso excesivo, injusto o indebido del cargo y de los bienes públicos con el fin de obtener un beneficio particular.*

Así, en el caso de mérito al haber nombrado a su esposo en el cargo indicado, la señora Romero de Menjívar transgredió la prohibición ética de regulada en el artículo 6 letra h) de la LEG, generando un beneficio, mejora o ventaja para el señor _____, lo cual se configura un acto de corrupción, y afectación a la Administración Pública.

V. Sanción aplicable.

El Artículo 42 de la LEG prescribe: *“Una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta Ley, el Tribunal sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que diere lugar, impondrá la multa respectiva, cuya cuantía no será inferior a un salario mínimo mensual hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.*

El Tribunal deberá imponer una sanción por cada infracción comprobada”.

Según el Decreto Ejecutivo N.º 104 de fecha uno de julio de dos mil trece, y publicado en el Diario Oficial N.º 119, Tomo 400, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que la señora Blanca Lidia Romero de Menjívar cometió la infracción comprobada, en el año dos mil dieciséis, equivalía a doscientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$251.70).

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, parientes o socio, como consecuencia del acto u omisión constitutivos de infracción; iii) el daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados; y iv) la capacidad de pago, y la renta potencial del sancionado al momento de la infracción.* Estos son, pues, los criterios de dosimetría que deben valorarse para que la sanción impuesta sea proporcional.

En este caso, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se le impondrá al infractor, son los siguientes:

i) Respecto a la gravedad y circunstancias de los hechos cometidos:

La gravedad de la infracción cometida por la investigada deviene de la naturaleza de su cargo y, por ende, de su nivel de responsabilidad y compromiso, a cuyos intereses debe servir, lo cual resulta antagónico al aprovechamiento de su cargo para procurar el nombramiento de un familiar en un empleo público, en la institución en la cual ejercía autoridad.

Además, en franca inobservancia a lo dispuesto en la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, no se efectuó un proceso de oposición que permitiere seleccionar al candidato más idóneo para desempeñar el cargo en el que de forma directa nombró a su _____.

ii) *El beneficio obtenido como consecuencia del acto constitutivo de infracción:*

La conducta de la infractora permitió que su cónyuge, al desempeñar el cargo de Jefe de Recursos Humanos, redundó en un posicionamiento jerárquico superior para dicho señor dentro de la estructura organizativa de esa entidad, además de una ampliación de su ámbito de decisión en áreas relevantes de la gestión institucional.

Sin embargo, el señor [REDACTED] no ejerció materialmente dicho cargo y ese nombramiento duro menos de un año, por lo que es pertinente imponer a la señora Blanca Lidia Romero de Menjívar, una multa de un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, equivalentes a a doscientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$251.70), por la infracción a la prohibición ética regulado en el artículo 6 letra h) de la LEG, cuantía que resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, III. 1 y 5 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 y 7.4 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 6 letra h), 37 de la Ley de Ética Gubernamental y 99 del Reglamento de dicha Ley este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Sanciónase* a la señora Blanca Lidia Romero de Menjívar, Directora del Hospital Nacional de Suchitoto, con una multa de doscientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$251.70), por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra h) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que emitió un acuerdo administrativo mediante el cual habría favorecido a su [REDACTED], el señor [REDACTED] asignándole funciones de Jefe del Departamento de Recursos Humanos ad-honorem; prolongando ese beneficio hasta enero del año dos mil dieciocho; además, habría gestionado actividades de formación para dicho señor, sobre temas relacionados con esa área, según consta en la parte final del apartado IV de esta resolución.

b) Se hace saber a los intervinientes que, de conformidad a los artículos 39 de la LEG, 101 del RLEG, 104, 132 y 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos, para la presente resolución se encuentra habilitada la interposición del Recurso de Reconsideración, el cual es optativo para el agotamiento de la vía administrativa; y de disponer su utilización, deberá presentarse dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación respectiva.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN



Vo... 