

157-A-19

0000087

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las doce horas con quince minutos del día veintiséis de marzo de dos mil veintiuno.

Mediante resolución de fecha treinta y uno de agosto de dos mil veinte (fs. 2 y 3) se inició la investigación preliminar del caso y se requirió información al Consejo Directivo del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia –CONNA–. En ese contexto, se recibió en esta sede el informe y documentación anexa remitidos por la licenciada _____, Directora Ejecutiva Interina *ad honorem* de esa institución (fs. 5 al 86).

Antes de emitir el pronunciamiento respectivo, este Tribunal hace las siguientes consideraciones:

I. En el caso particular, un informante señaló que desde el día cuatro de mayo de dos mil quince al día nueve de junio de dos mil diecinueve, la señora _____, Trabajadora Social en la Junta de Protección de Sonsonate del CONNA, en ocasiones únicamente llegaría a registrar su entrada en la institución y luego se retiraría; además, que utilizaría dos horas para almorzar, cuando únicamente tiene una. De manera específica, se indicó que el día veinticuatro de mayo del corriente año, se habría retirado toda la tarde, regresando solo a marcar su salida; y que cuando llegaría a trabajar a las tres de la tarde, ya no quiere atender usuarios, porque “ya va a ser hora de irse”.

II. Ahora bien, con la información obtenida durante la investigación preliminar, se ha determinado que:

i) La Licenciada _____ ingresó a laborar en el CONNA el día dos de mayo de dos mil trece, mediante el sistema de contratos y luego Ley de Salarios, en el cargo de Trabajadora Social; y, al momento de remisión del informe se desempeñaba como Técnica II, destacada en la Junta de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia con sede en Sonsonate, como consta en la certificación del acuerdo de su nombramiento (f. 7).

ii) La jornada laboral de la licenciada _____ es de lunes a viernes, de las ocho a las dieciséis horas, de conformidad al art. 28 del Reglamento Interno de Trabajo de esa institución. Además, el personal técnico de Juntas de Protección realiza turnos según el Reglamento de Turnos y Compensatorios (f. 5).

iii) De conformidad al Manual de Puestos y Funciones del CONNA, las funciones asignadas a la licenciada _____ como Técnica II son las siguientes,: realizar labores técnicas de verificaciones, investigaciones y evaluaciones diagnósticas sociales; realizar trabajo de campo en el contexto familiar, comunitario, educativo, laboral en amenazas o vulneraciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes; elaborar y presentar los informes sociales de casos tramitados por la Junta; realizar visita institucional o familiar para verificar y evaluar las condiciones en que se encuentran las niñas, niños y adolescentes con medidas de protección; entre otras (f. 5).

iv) Se menciona además en el referido informe (f. 5), que el mecanismo administrativo establecido para verificar la permanencia y cumplimiento del horario de trabajo es mediante reloj biométrico, en el cual se registra hora de entrada y salida, según el artículo 32 del Reglamento Interno de Trabajo; siendo el responsable de llevar dicho control el Departamento de Recursos Humanos en la sede central del CONNA.

v) De conformidad con los registros del Sistema Biométrico que lleva el Departamento de Recursos Humanos (fs. 8 al 62), el día veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, la licenciada [REDACTED] marcó asistencia en la hora de entrada a las ocho horas con diez minutos y la salida fue registrada a las dieciséis horas con diecisiete minutos, constando la marcación de asistencia a las labores; sin embargo en el Libro de Novedades que lleva la Junta de Protección de Sonsonate consta que la referida empleada salió a las trece horas y regreso hasta las dieciséis horas con quince minutos, sin solicitar licencia ni permiso en la fecha señalada.

vi) Según la certificación del memorándum JPSO/0096/2019 (f. 63), [REDACTED] [REDACTED] Coordinador de la Junta de Protección de Sonsonate, expresó que la empleada [REDACTED] se había ausentado de sus labores sin justificación el día dieciséis de mayo de dos mil diecinueve. No obstante ello, se aclara que la licenciada [REDACTED] presentó solicitud de licencia No. 03912 en dicha fecha, anexando incapacidad extendida por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (f. 65).

vii) Consta en la certificación del memorándum JPSO/0016/2019 (f. 66) que [REDACTED] [REDACTED] Coordinador de la Junta de Protección de Sonsonate, señaló que la referida empleada faltó a sus labores sin justificación alguna los días dieciocho y veintiuno de enero de dos mil diecinueve. En este caso, la licenciada [REDACTED] no presentó ningún documento de respaldo de sus ausencias (f. 6).

viii) Según la certificación de los memorándums JPSO-133 y 134/2017 (fs. 68 y 70), suscritos por el [REDACTED] [REDACTED] Coordinador de la Junta de Protección de Sonsonate, se informaron ausencias no justificadas a sus labores por parte de la licenciada [REDACTED] durante los días dieciocho de agosto, once y veintisiete de septiembre y dos de octubre, todas las fechas de dos mil diecisiete. Ante lo cual, se aclara en el citado informe (f. 6) que se verificó que la mencionada empleada si presentó permiso para el día dieciocho de agosto de dos mil diecisiete, mediante formulario de solicitud de licencia No. 12140 (f. 72). Respecto a los demás días, no existe constancia de haber solicitado de manera oficial los permisos.

ix) El día trece de enero de dos mil quince, el licenciado [REDACTED] [REDACTED] quien en ese momento ejercía el cargo de Coordinador de la Junta de Protección de Sonsonate, emitió imposición de sanción contra la licenciada [REDACTED], de conformidad con los artículos 75 a) y 77 del Reglamento Interno de Trabajo, por desobedecer las instrucciones de sus superiores (fs. 82 y 83).

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

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

IV. Con relación a las supuestas ausencias injustificadas de la licenciada

a sus labores en el CONNA los días dieciséis de mayo de dos mil diecinueve y dieciocho de agosto de dos mil diecisiete, la información obtenida en el caso de mérito desvirtúa dichos hechos; pues, consta que a dicha empleada le fueron otorgados los permisos correspondientes para esas fechas, según se advierte en las solicitudes de licencia No. 03912 y No. 12140 (fs. 65 y 72).

Ahora bien, respecto a las inasistencias sin justificación por parte de la licenciada

a sus labores los días once de septiembre, veintisiete de septiembre y dos de octubre de dos mil diecisiete; dieciocho de enero, veintiuno de enero y veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, 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 dicha norma, 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.*

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.*

Consecuentemente, debe advertirse que las inasistencias por parte de la señora constituirían una situación irregular dentro del ámbito disciplinario del CONNA, pues se refiere puntualmente a sus inasistencias durante los años dos mil diecisiete y dos mil diecinueve; es decir, que son hechos aislados. Y es que si bien la ética pública orienta las acciones humanas dentro de la Administración, y este Tribunal como ente rector, debe detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a la LEG, no puede soslayarse que de conocer todas las conductas antiéticas aisladas y que pueden ser de conocimiento de los regímenes disciplinarios internos de cada institución pública, iría en detrimento de la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores que sí comporten actos de corrupción que afecten de manera objetiva el interés público.

En razón de ello, debe precisarse que si bien existe un reconocimiento y compromiso por parte de este Tribunal del cumplimiento de la ética dentro del desempeño de la función pública, no puede dejarse al margen, que existen hechos, como el informado, que podrían configurar una

adecuación al supuesto regulado por el artículo 6 letra e) de la LEG; sin embargo, carecen de relevancia objetiva para el interés público, pues no se trata de un tema cuya importancia o trascendencia ética sea indudable hasta el punto de justificar el accionar de este Tribunal por medio del procedimiento administrativo sancionador.

Aunado a lo anterior, debe dimensionarse la importancia de la aplicación del régimen disciplinario por parte de las instituciones estatales, pues éste también deviene en un control de la ética pública ad intra, ya que existen procedimientos disciplinarios reglados ad hoc para conductas irregulares como la de objeto de aviso. Precisamente, la licenciada fue sancionada en el año dos mil quince por el Coordinador de la Junta de Protección de Sonsonate, de conformidad con los artículos 75 a) y 77 del Reglamento Interno de Trabajo de esa institución, por desobedecer las instrucciones de sus superiores (fs. 82 y 83).

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 –e incluso a la imagen institucional–, lo cual debe implicar la respectiva sanción disciplinaria en los términos expuestos.

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

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

Por las razones antes expuestas, es imposible continuar el presente procedimiento, como ha sido resuelto en casos similares (v. gr. resolución pronunciada el día quince de noviembre de dos mil diecinueve en el expediente referencia 191-A-17).

Por tanto, con base en lo dispuesto en los artículos 33 inciso 4° de la Ley de Ética Gubernamental, 83 inciso final y 84 inciso 1° de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

Sin lugar la apertura del procedimiento, por las valoraciones expuestas en el considerando IV y V de esta resolución; en consecuencia, *archívese* el presente expediente.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

Co5