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.

105-A-19 0000179

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las trece horas con cuarenta y cinco minutos del día tres de septiembre de dos mil veintiuno.

Mediante resolución de fecha nueve de julio del presente año (f. 171), se concedió al señor el plazo de quince días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes; en ese contexto, se recibió el escrito del referido servidor público, con la documentación que adjunta (fs. 176 al 178).

#### Considerandos:

#### I. Relación de los hechos

#### Objeto del caso

El presente procedimiento inició mediante aviso recibido por medio de la página web institucional, contra el señor , Técnico de Supervisión, Departamento de Supervisión, Subdirección para la Coordinación y Supervisión de la Red de Atención Compartida del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA), y ex del Sindicato de Trabajadores del ISNA (SITRAISNA), a quien se atribuye la transgresión a la prohibición ética de "Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley", regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto durante los meses de octubre de dos mil dieciocho y marzo de dos mil diecinueve, habría realizado actividades privadas en horas laborales, como litigar en procesos judiciales y dar clases en la Universidad Luterana de El Salvador. Asimismo, durante los meses de octubre y diciembre de dos mil dieciocho, el señor también habría incumplido con sus funciones en el SITRAISNA.

#### Desarrollo del procedimiento

- 1. En las resoluciones de los días quince de junio y veinticinco de noviembre de dos mil veinte (fs. 2, 3 y 5), se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe al Director Presidente de la Junta Directiva del ISNA.
- 2. Por resolución del día diez de febrero de dos mil veintiuno (fs. 15 y 16), se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.
- 3. Mediante resolución del día doce de marzo del corriente año (f. 29), se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles y se comisionó al licenciado Eduardo Alfonso Alvarenga Mártir como instructor, para que realizara la investigación de los hechos y la recepción de la prueba.
- 4. Con el informe de fecha veintidós de abril de este año (fs. 36 al 132), el instructor designado estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental.
- 5. Mediante la resolución del día nueve de julio del presente año (f. 171) se concedió al investigado el plazo de quince días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes.

## II. Fundamento jurídico.

## Transgresión atribuida

La conducta atribuida al señor , consistente en realizar actividades privadas en horas laborales, se calificó como una posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

La referida norma 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. La referida norma tiene por objeto que el servidor público respete su jornada ordinaria, es decir, el tiempo efectivo establecido para que se dedique a las tareas usuales que corresponden a su puesto o cargo.

La regulación común de la jornada de trabajo en el sector público se encuentra en el artículo 84 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, el cual preceptúa que el despacho ordinario en todas las oficinas públicas, será de lunes a viernes, en una sola jornada de las ocho a las dieciséis horas. Al poseer esta disposición un carácter general resulta útil para definir la jornada ordinaria o período de audiencia en que los funcionarios y empleados están obligados a asistir a su despacho u oficina, ante la falta de un horario particular contemplado por las leyes y reglamentos que rigen ámbitos específicos.

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 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.

Esto no implica negar la posibilidad de que los servidores públicos puedan ausentarse de sus labores, pero ello debe ser por motivos legales, mediante el debido procedimiento y en los límites que la ley establece, para que dicha ausencia no sea arbitraria.

Ciertamente, para que un servidor público pueda realizar una actividad particular durante su jornada ordinaria de trabajo es imprescindible contar con el aval de la autoridad (o institución) en la que ejerce su cargo, pues de lo contrario podría generarse un perjuicio o detrimento del desempeño de la función pública y, en consecuencia, del servicio que se presta a la ciudadanía.

Por ende, cuando los servidores gubernamentales incumplen sus horarios de trabajo sin justificación alguna colateralmente se afecta el ejercicio de la función estatal, lo que incluso podría

derivar en la prestación de servicios públicos ineficientes y en el retraso de los trámites administrativos o judiciales.

Y es que la actuación de los servidores públicos debe regirse por los principios éticos de supremacía del interés público, probidad, responsabilidad y lealtad, establecidos en el artículo 4 letras a), b), g) e i) de la LEG, lo cual supone que atiendan las funciones que les corresponden de forma personal, estrictamente en el tiempo, forma y lugar establecido por las normas administrativas respecto a asistencia, horarios y vocación de servicio, pues es en razón de ello 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; tal como se ha establecido en las resoluciones del 24/02/2021, 14/05/2021, 28/05/2021, y 11/06/2021 referencias 214-A-18, 216-A-17, 37-O-19 y 178-A-19, pronunciadas por este Tribunal.

## III. Prueba recabada en el procedimiento

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

Prueba documental incorporada por el investigado

- 1. Constancia emitida por el Coordinador de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas de la Facultad de Ciencias del Hombre y la Naturaleza de la Universidad Luterana Salvadoreña, en la cual señala el horario del señor durante el período comprendido entre julio de dos mil dieciocho y junio de dos mil diecinueve (f. 21).
- 2. Copia simple de fotografías del señor realizando actividades sindicales (fs. 22 al 27).
- 3. Memorándum ref. TH-REMUNERACIONES/130/2021 suscrito por la Jefa de Recursos Humanos del ISNA, mediante el cual informa que de conformidad con el Manual de Administración de Talento Humano de la institución, durante los años dos mil dieciocho y dos mil diecinueve, el horario del personal fue de las siete horas con treinta minutos a la quince horas con treinta minutos, con dos pausas: la primera de quince minutos a las diez horas, y la segunda de las doce a las trece horas (f. 178).

Prueba recabada por el Tribunal:

- 1. Constancias emitidas por el Fiscal de la Universidad Luterana Salvadoreña, en las cuales indica los horarios del Docente en los Ciclos II-2018 y I-2019; y el monto de la remuneración del mismo en los meses de octubre de dos mil dieciocho a marzo de dos mil diecinueve (fs. 42 y 43).
- 2. Copia simple del reporte de asistencia del investigado en la Universidad Luterana Salvadoreña entre octubre de dos mil dieciocho y marzo de dos mil diecinueve (f. 45).
  - 3. Copias simples de abonos a la cuenta del señor en el Banco (fs. 46 al 49).

- 4. Oficio ref. D.E./093/2021 suscrito por el Director Ejecutivo del ISNA, mediante el cual informa los salarios percibidos por el señor durante el período comprendido entre octubre de dos mil dieciocho y marzo de dos mil diecinueve (f. 50).
- 5. Certificación del Memorándum ref. DE/018/2016 del día veintidós de enero de dos mil dieciséis, suscrito por la ex Directora Ejecutiva del ISNA, mediante el cual informa que se concede permiso con goce de sueldo a los miembros de la Junta Directiva del Sindicato, para atender asuntos del mismo (f. 52).
- 6. Certificación de la nota de fecha veinte de enero de dos mil dieciséis, suscrita por el señor y dirigida a la entonces Directora Ejecutiva del ISNA, en la cual informa que él es del Sindicato de Trabajadores de dicha institución (f. 53).
- Certificación de la credencial del señor en calidad de del SITRAISNA entre los días treinta de marzo de dos mil dieciocho al veintinueve de marzo de dos mil diecinueve (f. 58).
- 8. Certificación del Memorándum ref. TH/034/2015 suscrito por la Jefa del Departamento de Administración del Talento Humano del ISNA, mediante el cual informa que a partir del día veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el señor se le concedió permiso con goce de sueldo para atender asuntos del Sindicato (f. 59).
- 9. Certificación del Contrato Colectivo de Trabajo suscrito entre la ex Directora Presidenta de la Junta Directiva del ISNA y miembros de la Junta Directiva de SITRAISNA (fs. 61 al 121).
- 10. Certificación del acuerdo No. 1726 de fecha doce de noviembre de dos mil quince, sobre el nombramiento del señor en calidad de Técnico X en el ISNA (fs. 123 y 124).
- 11. Certificación del acuerdo ref. AS-014 del día veintiséis de noviembre de dos mil quince, mediante el cual la entonces Directora Ejecutiva del ISNA ascendió al señor como Técnico X del Departamento de Supervisión de la Red de Atención Compartida -RAC- de dicha institución (f. 125).
- 12. Certificación del Memorándum ref. TH/0283/2015 suscrito por el Jefe del Departamento de Administración del Talento Humano del ISNA, mediante el cual informa que a partir del día uno de agosto de dos mil quince el señor se desempeñaría como Técnico de Supervisión del Departamento de Supervisión de la RAC (f. 126).
- 13. Certificación del Descriptor del Puesto "Técnico de Supervisión de la RAC" (fs. 127 al 130).
- 14. Informe rendido por el Secretario de Organización y Estadística del SITRAISNA sobre las actividades efectuadas por el señor en calidad de del mismo durante los meses de octubre de dos mil dieciocho a febrero de dos mil diecinueve (fs. 133 y 134).



Ahora bien, la documentación que consta a fs. 28, 135 al 146, 148 al 170, no será valorada por no ser parte del objeto del procedimiento; y del 11 al 14, 44, 54 al 57 por referirse a una época que supera el período investigado.

### 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.

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 1°, 2° y 3° de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), establecen reglas generales en cuanto a los medios probatorios, así: "[1]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 6° de la disposición legal citada prescribe que "[1]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 a 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 servidor público del investigado.

De conformidad con la certificación del acuerdo ref. AS-014, el día veintiséis de noviembre de dos mil quince la entonces Directora Ejecutiva del ISNA ascendió al señor como Técnico X del Departamento de Supervisión de la Red de Atención Compartida -RAC- de dicha institución (f. 125).

Según el Oficio ref. D.E./093/2021 suscrito por el Director Ejecutivo del ISNA, durante el período comprendido entre octubre de dos mil dieciocho y marzo de dos mil diecinueve, el señor se desempeñó como Técnico del Departamento de Supervisión de la Subdirección para la Coordinación y Supervisión de la RAC; devengando un salario mensual de setecientos noventa y siete dólares con doce centavos (US\$797.12) [f. 50].

2. De las funciones del investigado.

Dentro de las funciones del señor , se encuentran: supervisar la ejecución de los programas de atención a la niñez y adolescencia de las entidades miembros de la RAC; emitir opinión técnica sobre la ejecución de dichos programas; dar a conocer los resultados de la supervisión a través de la socialización con los representantes de las entidades supervisadas; entre otras; como consta en la certificación del Descriptor del Puesto "Técnico de Supervisión de la RAC" (fs. 127 al 130).

3. De la calidad de miembro de la Junta Directiva de SITRAISNA del investigado.

Mediante nota del día veinte de enero de dos mil dieciséis, el señor informó a la entonces Directora Ejecutiva del ISNA que él se desempeñaría como de SITRAISNA, Sindicato de Trabajadores de dicha institución (f. 53).

En virtud de lo anterior, la ex Directora Ejecutiva del ISNA notificó a la Jefa del Departamento de Administración del Talento Humano que a los miembros de la Junta Directiva del Sindicato se les concedería permiso con goce de sueldo para atender asuntos del mismo; lo cual se verifica en la certificación del Memorándum ref. DE/018/2016 del día veintidós de enero de dos mil dieciséis (f. 52).

De esta manera, a partir del día veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el señor gozaba de permiso con goce de sueldo para dedicarse a las actividades de SITRAISNA, y, por tanto, se encontraba exento de marcación en el reloj biométrico; según el Oficio ref. DE/ISNA/008/2021 presentado por el Director Ejecutivo de la institución y la certificación del Memorándum ref. TH/034/2015 suscrito por la Jefa del Departamento de Administración del Talento Humano del ISNA (fs. 7 y59).

Durante el período comprendido entre octubre de dos mil dieciocho y marzo de dos mil diecinueve, el señor se desempeñó como de SITRAISNA; lo cual se acredita con la certificación de la credencial respectiva vigente entre los días treinta de marzo de dos mil dieciocho al veintinueve de marzo de dos mil diecinueve (f. 58).

durante el período

4. De las actividades sindicales efectuadas por el señor investigado.

De conformidad con el informe rendido por el Secretario de Organización y Estadística del SITRAISNA, durante los meses de octubre de dos mil dieciocho a febrero de dos mil diecinueve, el señor , en calidad de del Sindicato, tramitó afiliaciones de nuevos miembros trabajadores del ISNA ante el Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; participó en Asambleas Generales; realizó transacciones bancarias con el Secretario de Finanzas; efectuó visitas a la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Sector Público; entre otras actividades sindicales (fs. 133 y 134).

#### 5. De su labor como Docente.

Mediante constancia emitida por el Coordinador de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas de la Facultad de Ciencias del Hombre y la Naturaleza de la Universidad Luterana Salvadoreña, se señaló que entre julio y diciembre de dos mil dieciocho, el señor impartió la cátedra "Derecho de Familia" de las diecisiete a las diecinueve horas con veinte minutos los días miércoles; y que entre enero y junio de dos mil diecinueve impartió la materia "Derecho Administrativo" de las nueve a las doce horas cuarenta minutos los días sábado (f. 21).

Ahora bien, el Fiscal de la citada Universidad informó que durante el Ciclo II-2018, el señor impartió dos materias: "Derecho de Familia" de las dieciséis a las diecinueve horas con veinte minutos los días lunes; y "Seguridad Social" de las trece a las quince horas con treinta minutos los días sábado.

En el Ciclo I-2019, es decir de enero a junio de dos mil diecinueve, el investigado impartió "Teoría del Estado" de las siete a las nueve horas con treinta minutos; y "Derecho Administrativo" de las nueve horas con cuarenta minutos a las doce horas con diez minutos; todo ello los días sábado (fs. 42 y 43).

Por sus labores de docencia en el período de octubre de dos mil dieciocho a marzo de dos mil diecinueve, el señor percibió la remuneración correspondiente (f. 43).

#### 6. De la asistencia a sus labores como Docente.

Al contrastar el reporte de asistencia del investigado en la Universidad Luterana Salvadoreña entre octubre a diciembre de dos mil dieciocho, con la constancia emitida por el Coordinador de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas que señalaba que el señor impartía clase los días miércoles de las diecisiete a las diecinueve horas con veinte minutos; resulta que en realidad se presentaba los días lunes y sábado (f. 45).

El referido reporte de asistencia sí coincide con la información proporcionada por el Fiscal de la Universidad, que entre octubre y diciembre de dos mil dieciocho, el investigado se presentó a dar clases los días lunes de las dieciséis a las diecinueve horas con veinte minutos y sábados de las trece a las quince horas con treinta minutos.

## 7. Del horario del investigado en el ISNA.

De conformidad con el art. 32.1 del Manual de Administración de Talento Humano del ISNA, "La jornada ordinaria de trabajo para personal administrativo es de lunes a viernes en una sola jornada, desde las siete y treinta minutos hasta las quince y treinta minutos con dos pausas; la primera de 15 minutos la cual será tomada a las 10: 00 a.m., teniendo en cuenta las circunstancias y la naturaleza del servicio que se presta; y la segunda a las 12:00 m a 1:00 p.m.".

Durante el período comprendido entre octubre de dos mil dieciocho y marzo de dos mil diecinueve, el señor tenía el cargo de "Técnico X" del Departamento de Supervisión de la Red de Atención Compartida en el ISNA; pero por su calidad de

de SITRAISNA, se encontraba exonerado de registrar su asistencia en el marcador biométrico de la institución, pues gozaba de permiso con goce de sueldo para dedicarse a los asuntos sindicales.

En dicho plazo, efectuó distintas actividades sindicales, como lo señaló el Secretario de Organización y Estadística del Sindicato.

Aunque se comprobó que entre octubre y diciembre de dos mil dieciocho, el señor

impartía clases de "Derecho de Familia" en la Universidad Luterana Salvadoreña los días lunes a partir de las dieciséis horas, su horario en el ISNA le permitía retirarse de la institución a las quince horas con treinta minutos; por lo que no incumplía el mismo.

Verbigracia, se acreditó que los días quince, veintidós y veintinueve de octubre, cinco de noviembre y tres de diciembre, todas las fechas de dos mil dieciocho, el señor registró su asistencia en la Universidad minutos antes o minutos después de las dieciséis horas.

En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha determinado que durante los meses de octubre de dos mil dieciocho y marzo de dos mil diecinueve, el señor no transgredió la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, pues no incumplió su horario de trabajo en el ISNA para impartir cátedra en la citada Universidad. Adicionalmente, no se comprobó que en ese plazo haya realizado otro tipo de actividades privadas en horas laborales, ni que entre octubre y diciembre de dos mil dieciocho, no haya efectuado sus funciones en el SITRAISNA.

# V. Omisión de las etapas de pruebas y de traslados.

Según el diseño procedimental establecido por el legislador, en la etapa de recepción de pruebas, el Tribunal recaba todo tipo de prueba necesaria para esclarecer, determinar y comprobar los hechos objeto del procedimiento, y los intervinientes también pueden incorporar los elementos de prueba que consideren pertinentes, necesarios y útiles para acreditar sus alegaciones.

Ahora bien, la etapa de traslados en el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal, tiene por objeto garantizar que los intervinientes tengan conocimiento de toda la prueba recopilada en el procedimiento, concediéndoles así la posibilidad de pronunciarse respecto de la misma, o exponer cualquier alegato que robustezca su pretensión. Esta oportunidad se erige como un mecanismo de defensa ante una eventual sanción.

El artículo 68 del Reglamento de la LEG, regula los principios del procedimiento administrativo sancionador, entre ellos el de celeridad –letra c)–, el cual establece que los procedimientos serán tramitados con agilidad, evitando dilaciones o actuaciones innecesarias; y el principio de economía –art. 68 letra d)–, regula que se evitarán gastos innecesarios tanto para el Tribunal como para los intervinientes, de manera que en las actuaciones sólo se exigirán requisitos proporcionales a los fines que se persiguen.

En este caso, en atención a los principios antes referidos, y que la presente resolución no causa ningún tipo de agravio o vulneración a los derechos del investigado, este Tribunal omitió la etapa de traslados, en virtud del pronunciamiento de absolución que se emitirá.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, III. 1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 7. 4 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4 letras a), b), d), g) e i), 6 letra c), 20 letra a) y 37, de la Ley de Ética Gubernamental, y 99 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:** 

Absuélvese al señor , Técnico de Supervisión, Departamento de Supervisión, Subdirección para la Coordinación y Supervisión de la Red de Atención Compartida del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, por la supuesta transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, respecto a los hechos atribuidos en este procedimiento, por las razones expuestas en el considerando IV de esta resolución.

Notifiquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRÍBLINAL QUE LO SUSCRIBEN

Co3