

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 al criterio de la 21-20-RA-SCA del 16/11/2020 y lo establecido en el artículo 30 de la LAIP, se extiende la versión pública:

59-D-22

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las once horas con treinta minutos del día treinta y uno de enero de dos mil veintitrés.

Mediante resolución de fs. 386 al 390 se concedió al investigado el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa, presentara las alegaciones y prueba que estimara pertinentes; en ese contexto, se recibió escrito del señor Gerardo Ramírez Chicas y documentación que adjunta (fs. 396 al 418).

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

El presente procedimiento administrativo sancionador se tramita contra el señor Gerardo Ramírez Chicas, Técnico Jurídico de la Red de Atención Compartida (RAC) del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), ahora Consejo Nacional de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia (CONAPINA), y Secretario General del entonces Sindicato de Trabajadores de la pretérita institución citada (SITRAISNA), a quien se atribuye la posible infracción a la prohibición ética de “Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo”, regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto, en el período comprendido del cinco de enero de dos mil dieciocho al cinco de enero de dos mil veintitrés, habría realizado actividades privadas no institucionales y desvinculadas con sus labores de directivo sindical, durante su jornada laboral, entre ellas, ejercer actividades propias de su profesión como abogado y notario, y efectuar trámites registrales en el Centro Nacional de Registros (CNR).

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de fs. 3 al 5 se ordenó la investigación preliminar del caso, sobre los hechos objeto de denuncia contra el señor Gerardo Ramírez Chicas, y se delegó instructor para la investigación de estos.

2. En el informe de fs. 13 al 17 el instructor delegado estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó documentos (fs. 18 al 205).

3. En la resolución de fs. 386 al 390 se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Gerardo Ramírez Chicas y se le concedió el plazo de cinco días hábiles, para que ejerciera su derecho de defensa y presentara las alegaciones y prueba que estimara pertinentes.

4. Mediante escrito de fs. 396 al 398 el investigado realizó alegaciones sobre el hecho e infracción atribuidos y presentó documentos (fs. 399 al 418); asimismo, –en síntesis– reconoció su participación en los distintos procesos judiciales, actos notariales y registrales identificados en la decisión de fs. 386 al 390, de los cuales refiere “...jamás se lucro ni como abogado y notario de los procesos señalados” (sic).

Debido a ello, solicitó que “... en su momento oportuno con las alegaciones hechas y el reconocimiento expreso de la responsabilidad por parte de este suscrito, se atenué el presente procedimiento sancionador...” (sic), de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA).

Aunado a lo anterior, refirió que interpuso renuncia por retiro voluntario en el ISNA –ahora CONAPINA– al haber cumplido el tiempo de servicio y la edad para jubilarse, por lo que solicita tener en consideración ese aspecto.

II. Procedimiento simplificado

El artículo 156 de la LPA señala que “Si iniciado un procedimiento sancionador, el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito, se podrá resolver el procedimiento con la

imposición de la sanción que proceda. Esta circunstancia será considerada una atenuante para la determinación de la sanción. Cuando la sanción tenga carácter pecuniario, se podrán aplicar reducciones de hasta una cuarta parte de su importe”.

Asimismo, el artículo 158 N.º 4 de la LPA señala que transcurrido el plazo concedido al supuesto infractor para aportar las alegaciones, documentos o informaciones y proponer la prueba que estime convenientes, y realizados los trámites que fueran procedentes, el órgano competente dictará la resolución definitiva en el plazo de quince días contados a partir de la última actuación.

En ese sentido, habiendo reconocido el investigado su responsabilidad con relación a la conducta e infracción atribuida, con base en los artículos relacionados, este Tribunal ha omitido la etapa probatoria y de traslado en el caso de mérito.

III. Fundamento jurídico

Infracción atribuida

La conducta atribuida al señor Gerardo Ramírez Chicas se calificó como posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, la cual 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.

Ahora bien, el artículo 6 letra e) de la LEG alude a la existencia de excepciones legales a dicha norma general. Así, dentro de las mismas se encuentra la autorización de licencias, mediante los procedimientos legalmente establecidos para ese efecto, las cuales facultan a los servidores públicos a ausentarse de sus actividades dentro de la jornada ordinaria de trabajo.

En esa sintonía, es menester indicar que el artículo 47 de la Constitución de la República regula el derecho a la libertad sindical, que faculta a los patronos y trabajadores, sin distinción alguna, a asociarse libremente para la defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales y sindicatos.

Asimismo, el artículo 73 de la Ley de Servicio Civil establece que los servidores públicos tienen el derecho de asociarse libremente para defender sus intereses económicos y sociales comunes, formando asociaciones profesionales o sindicatos, de conformidad con las facultades y limitantes concedidas en la

Constitución de la República, convenios internacionales y dicha ley; no obstante ello, el artículo 86 del citado cuerpo normativo indica que los sindicatos no podrán conceder privilegios ni ventajas a ninguno de sus miembros.

Al respecto, el derecho constitucional a la libertad sindical reconoce la necesidad que las entidades públicas concedan a los representantes de los sindicatos, los respectivos permisos o licencias para atender asuntos que tengan relación con el fin para el cual se creó la organización de trabajadores, todo ello para la defensa de los intereses de sus miembros.

Sobre el particular, la Sala de lo Constitucional ha indicado que el citado artículo 47 de la Constitución de la República "...establece que las organizaciones sindicales tienen derecho a ser debidamente protegidas en el ejercicio de sus funciones. Así, de dicha disposición se colige que el derecho de asociación sindical comprende el *régimen de licencias o permisos* como una *garantía* que posibilita a los sindicatos gestionar su administración.

Los *permisos sindicales* se configuran, entonces, como el instrumento mediante el cual el empleador concede a los directivos sindicales autorización para ausentarse del lugar de trabajo en horas laborales, con la finalidad de poder cumplir con actividades propias e indispensables para el adecuado funcionamiento y desarrollo de la organización laboral, *siempre y cuando dichos permisos se encuentren dentro de los límites razonables, sean proporcionales y atiendan a un criterio de necesidad*, ya que su principal finalidad es permitir el funcionamiento normal de la asociación sindical" (Sentencia pronunciada en el proceso de Amparo con referencia 746-2011, de fecha veintiséis de junio de dos mil quince).

Aunado a ello, el citado tribunal Constitucional determinó que "la figura jurídica del permiso alude a algo incidental, es decir, que interrumpe el curso normal de una situación establecida y que altera la regularidad de lo que tiene carácter permanente. Por ello, los permisos son de carácter excepcional y de corta duración, no pueden ser otorgados de forma perenne pues ello implicaría una contradicción en sus propios términos.

En tal sentido, esas autorizaciones deben ser concedidas a los representantes de las organizaciones sindicales con miras a que desarrollen su legítimo derecho de asociación sindical, y por lo cual no constituyen un derecho absoluto, lo que implica que deben armonizarse con los demás derechos, principios y valores constitucionales; en atención a la satisfacción de las finalidades del servicio público.

En ese sentido, al carecer de una normativa de aplicación general que regule el régimen del procedimiento de los permisos sindicales de todos los servidores públicos, será cada entidad administrativa la que dentro de su potestad organizativa determine el alcance y parámetros en que se conceden los mismos, a fin de decidir y regular las relaciones de los trabajadores que poseen un cargo de dirección y representación sindical, reconociéndoles el derecho de gozar de un tiempo libre para desempeñar sus funciones en esa calidad dentro de la jornada de trabajo, el cual deberá ser efectivamente remunerado.

Ahora bien, la calidad de directivo sindical no se sobrepone a la de servidor público, es decir, las personas que son dirigentes de organizaciones sindicales integradas por trabajadores [...] son, a su vez, empleados públicos responsables de desempeñar las funciones propias del cargo de que son titulares y por las cuales son remunerados con fondos públicos, *por lo que no están eximidos de cumplir con las obligaciones para las que fueron contratados, pues el ejercicio de su actividad sindical no puede afectar el funcionamiento eficiente del servicio público de administración [...], el cual es de carácter esencial, permanente y continuo*" (cursiva propia) [op.cit].

Ciertamente, el uso de los referidos permisos por parte de los dirigentes sindicales debe atender a la realización de actividades que tenga relación con la finalidad para la cual se creó la organización sindical que representan; es decir, para la defensa de los intereses y derechos laborales de sus afiliados.

En tal sentido, 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.

Esto no implica negar la posibilidad 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; como el caso de permisos sindicales aludidos, *cuyo propósito es que los empleados públicos que tienen la calidad de directivos sindicales puedan realizar específicamente las actividades tendientes al funcionamiento de la asociación de trabajadores de la cual forman parte*, en los términos antes indicados.

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.

IV. 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:

-Recabada por el Tribunal:

1. Memorando con referencia URH-REMUNERACIONES/501/2022, firmado por la Jefe de la Unidad de Recursos Humanos del ISNA, de fecha quince de noviembre de dos mil veintidós, mediante el cual remite información que acredita la relación laboral del investigado con el ISNA (f. 23).

2. Certificación de refrendas por el sistema de Ley de Salarios y Contratos del personal de la Coordinación y Supervisión de la RAC del ISNA, emitidas por la Jefe de la Unidad de Recursos Humanos de dicha entidad, correspondientes a los años dos mil dieciocho, dos mil diecinueve, dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós (fs. 29 al 48).

3. Certificación del perfil del puesto de Técnico de Supervisión RAC, expedida por la Jefe de Recursos Humanos del ISNA (fs. 50 y 51).

4. Certificación de credenciales a nombre del investigado como Secretario General del SITRAISNA, emitidas por el Jefe *Ad honorem* del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales del

Ministerio de Trabajo y Previsión Social, para los períodos comprendidos del treinta de marzo de dos mil diecisiete al veintinueve de marzo de dos mil dieciocho, del treinta de marzo de dos mil dieciocho al veintinueve de marzo de dos mil diecinueve y del treinta de marzo de dos mil veintiuno al veintinueve de marzo de dos mil veintidós (fs. 53, 54 y 58).

5. Certificación del memorando con referencia SDRAC/DS/37/2019, firmado por el Jefe del Departamento de Supervisión y de la Subdirección para la Coordinación y Supervisión de la RAC del ISNA, de fecha nueve de abril de dos mil diecinueve, en el que se señaló que el investigado se incorporó a sus labores como Técnico RAC de dicha dependencia, a partir del uno de ese mes y año (f. 56).

6. Certificación del acuerdo VAR-007 expedida por la Jefe de la Unidad de Recursos Humanos del ISNA, mediante el cual la Directora Ejecutiva del ISNA concedió permiso con goce de sueldo al investigado, para atender actividades sindicales de Secretario General del SITRAISNA, a partir del treinta de marzo de dos mil veintidós al veintinueve de marzo de dos mil veintitrés (f. 60).

7. Certificación del historial de permisos autorizados al investigado, expedida por la Jefa de Recursos Humanos del ISNA, correspondientes a los años dos mil diecinueve y dos mil veinte (fs. 62 y 63).

8. Certificación del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre el ISNA y el SITRAISNA, vigente a partir del año dos mil dieciséis (fs. 65 al 80).

9. Memorando con referencia DE-URH-REM/570/2022, firmado por la Jefe de la Unidad de Recursos Humanos del ISNA, de fecha veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, mediante el cual informa de los períodos en los que el investigado tuvo permiso sindical y remite marcaciones del mismo relativas al lapso comprendido de abril de dos mil diecinueve a marzo de dos mil veinte (f. 82).

10. Certificaciones de los reportes de marcaciones de personal del Departamento de Supervisión de Programas RAC del ISNA, a nombre del investigado, correspondientes al período comprendido de abril de dos mil diecinueve a marzo de dos mil veinte (fs. 83 al 94).

11. Memorando referencia URH-REMUNERACIONES/574/2022, firmado por la Jefe de la Unidad de Recursos Humanos del ISNA, de fecha veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, relativo al objeto, alcance y límite de los permisos sindicales aprobados al investigado (f. 95).

12. Informe suscrito por la Jefa de la Sección del Notariado de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), de fecha dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, mediante el cual indicó que el investigado fue autorizado para el ejercicio de la función pública notarial en el año dos mil diecisiete; y, las fechas y horas en las que este otorgó instrumentos notariales, durante el período indagado (fs. 96 y 97).

13. Oficio con referencia DRPRH-438/2022, firmado por la Suplente del Director de Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, de fecha quince de noviembre de dos mil veintidós, mediante el cual remite detalle de fechas y horarios de documentos otorgados ante los oficios notariales del investigado y de documentos presentados y retirados por éste en dicha entidad (fs. 98 al 101).

14. Oficio con referencia DRC-OF-381/2022; HI 841/2022, firmado por la Directora de los Registros de Comercio y de Garantías Mobiliarias, de fecha veintiuno de noviembre de dos mil veintidós, relativo a la presentación de solicitudes de certificación literal de instrumentos sociales realizadas por parte del investigado ante el Registro de Comercio, durante el lapso indagado (fs. 102 al 104 y 108 al 110).

15. Oficio con referencia N.º 1585, firmado por la Jueza Dos Tercera de Familia, de fecha veintiuno de noviembre de dos mil veintidós, y sus anexos, los cuales consisten en copias simples de folios de un expediente judicial, en los que se verifica la intervención del investigado en un proceso contencioso de

declaración judicial de unión no matrimonial ante el Juzgado Dos del Tercero de Familia de San Salvador, en representación de una persona natural, en el período de indagación (fs. 111 al 151).

16. Oficio con referencia N.º 1806, firmado por la Jueza Segunda de Paz de Zacatecoluca, de fecha veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, y sus respectivos anexos, los cuales consisten en certificaciones de documentos judiciales, en los que se constata la intervención del investigado en tres procesos tramitados ante el Juzgado Segundo de Paz de la citada localidad, durante el lapso de investigación (fs. 152 al 168).

17. Oficio con referencia N.º 1645, firmado por el Juez Primero de Paz de Zacatecoluca, de fecha veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, y adjuntos relativos a certificaciones de documentos judiciales, en los que se acredita que el señor Ramírez Chicas participó en un proceso penal sumario tramitado en el Juzgado Primero de Paz de Zacatecoluca, en calidad de defensor particular de una persona natural, durante el período indagado (fs. 169 al 184 y del 305 al 321).

18. Oficio con referencia N.º 0282/2022, firmado por la Coordinadora de la Oficina Distribuidora de Procesos de San Salvador, de fecha dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, en el que se indica que el investigado intervino en calidad de víctima en un proceso penal incoado en contra de cuatro personas naturales, por el delito de difamación, tramitado ante el Juzgado Segundo de Sentencia de San Salvador (f. 192).

19. Oficio con referencia N.º 204-S-2022, firmado por la Jueza de Familia de Zacatecoluca, de fecha veintidós de noviembre de dos mil veintidós, y anexos, consistentes en certificaciones de documentos judiciales en el que se verifica que el investigado participó como representante de tres demandantes en tres procesos distintos, tramitados ante el Juzgado de Familia de Zacatecoluca, durante los años dos mil diecinueve, dos mil veinte y dos mil veintidós (fs. 193, 194 y del 229 al 302).

20. Acta de verificación suscrita por el instructor delegado, de fecha veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, en la que se indicó que el investigado participó como representante de una persona natural, en el proceso de declaratoria judicial de paternidad, en lo relativo al cobro de montos adeudados a un menor de edad, tramitado ante el Juzgado Primero de Familia de San Salvador (Juez Uno) [f. 203].

21. Acta de verificación suscrita por el instructor delegado, de fecha quince de noviembre de dos mil veintidós, en la que dejó constancia de la intervención del investigado en un proceso contencioso de declaración judicial de unión no matrimonial ante el Juzgado Dos del Tercero de Familia de San Salvador, en representación de una persona natural, efectuado durante el período de indagación (f. 204).

22. Acta firmada por el instructor delegado, de fecha veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, mediante la cual adjunta matriz de actividades privadas efectuadas por el investigado, según la documentación obtenida durante las diligencias de investigación (fs. 213 al 226).

23. Oficio con referencia N.º 1961, firmado por la Jueza Uno Primero de Familia, de fecha veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, y sus anexos, los cuales consisten en certificación de folios de un expediente judicial, en los que se verifica la intervención del investigado en un proceso de declaración judicial de paternidad en el Juzgado Primero de Familia de San Salvador (Juez Uno) [fs. 324 al 366].

24. Oficio con referencia N.º 4310, firmado por la Jueza de lo Civil de Zacatecoluca, de fecha veintiuno de noviembre de dos mil veintidós, y adjuntos, que consisten en certificaciones de folios del expediente judicial relativos a la intervención del investigado en un proceso judicial, en representación de cinco personas naturales, contra el Concejo Municipal de El Rosario, departamento de La Paz, en el que pretendía la declaratoria de nulidad del despido de los demandantes (fs. 367 al 385).

Incorporada por el investigado:

1. Copia simple de solicitud de beneficios por vejez a la Administradora de Fondos de Pensiones Confía, S.A., a nombre del investigado, de fecha cuatro de enero de dos mil veintitrés (f. 418).

Conforme al artículo 106 inciso 2° de la LPA, en los procedimientos administrativos se practicarán todas las pruebas pertinentes y útiles para determinar la verdad de los hechos; asimismo, según el artículo 87 inciso 2° del Reglamento de la LEG (RLEG), en el procedimiento competencia de este Tribunal serán rechazadas las pruebas que resulten ilícitas, impertinentes, inidóneas, innecesarias, inútiles o superabundantes.

En tal sentido, la prueba documental de fs. 22, 25 al 28, 81, 105 al 107, 185 al 191, 195 al 202, 205 al 212, 303, 304, 322, 323, 399 al 417, no será objeto de valoración por carecer de utilidad para acreditar o desvirtuar los hechos que se dilucidan y no estar vinculada con el objeto del procedimiento.

Por otra parte, el señor Gerardo Ramírez Chicas, en su escrito de fs. 396 al 398, solicita que se cite a declarar a los señores _____, _____ (sic) y _____

_____ ; pues, con el testimonio de la primera persona acreditaría que la denuncia interpuesta en su contra constituye un “acto de extorción” y con el de las otras dos, que él “no maneja cantidades exorbitantes de dinero”, pues es una persona asalariada y nunca se ha lucrado de su profesión.

En ese sentido, al examinar las circunstancias que se pretenden acreditar con las declaraciones testimoniales propuestas por el investigado, este Tribunal considera que no son medios probatorios idóneos para establecer o desvirtuar los hechos investigados en el presente procedimiento administrativo sancionador, cuya responsabilidad ha sido ya reconocida por el señor Ramírez Chicas y que será considerada una atenuante para la determinación de la sanción.

De manera que la prueba testimonial ofrecida por el investigado debe rechazarse por ser manifiestamente impertinente e inútil por no estar vinculada con el objeto del presente procedimiento, por las razones antes indicadas.

V. 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 87 del RLEG 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 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 (CPCM).---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 “[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, la prueba vertida es 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., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Navarra, 2006, p. 336).

Lo anterior, en concordancia con los artículos 106 de la LPA y 331 del 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 copias simples y certificadas de instrumentos emitidos por servidores públicos.

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 señor Gerardo Ramírez Chicas, su horario y modalidad de trabajo en el ISNA; así como, de los permisos sindicales autorizados a este, en el período comprendido del cinco de enero de dos mil dieciocho al cinco de enero de dos mil veintitrés:

El señor Gerardo Ramírez Chicas estuvo vinculado con el ISNA como Técnico RAC del Departamento de Supervisión de la Subdirección para la Supervisión y Coordinación de la RAC de dicha entidad, durante el período comprendido del cinco de enero de dos mil dos mil dieciocho al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, devengando un salario mensual de setecientos noventa y siete dólares de los Estados Unidos de América con doce centavos (US\$797.12) [fs. 29 al 48].

Asimismo, el señor Ramírez Chicas debía cumplir una jornada laboral comprendida de las siete horas con treinta minutos a las quince horas con treinta minutos, de lunes a viernes (f. 23).

En la aludida calidad, el investigado debía realizar las funciones básicas siguientes –entre otras–: *a)* Supervisar la ejecución de los programas de atención a la niñez y la adolescencia de las entidades miembros de la RAC, a través de la evaluación de los componentes de atención, para verificar la situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes atendidos; y, *b)* Emitir opinión técnica sobre la ejecución de los programas de atención a la niñez y adolescencia, a través de informes de los resultados de las supervisiones, evidenciando las observaciones y hallazgos, así como las recomendaciones orientadas a la superación de los mismos, para propiciar la adecuación de los programas a la doctrina de protección integral y contribuir a la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes atendidos (fs. 50 y 51).

No obstante lo anterior, el señor Gerardo Ramírez Chicas estuvo designado como Secretario General del SITRAISNA, del treinta de marzo de dos mil diecisiete al veintinueve de marzo de dos mil diecinueve (fs. 53 y 54); y, del treinta de marzo de dos mil veintiuno al veintinueve de marzo de dos mil veintitrés (fs. 58 y 60).

Durante esos lapsos, al investigado le fueron autorizadas licencias con goce de sueldo, *para atender asuntos relacionados con las actividades del SITRAISNA*, de conformidad con lo establecido en la cláusula N.º 47 del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado en el ISNA y el SITRAISNA, denominada “Permisos y Licencias para Actividades Sindicales”, la cual regula que “El ISNA concederá permiso con goce de

suelo a cinco miembros de Junta Directiva del sindicato *para que atiendan asuntos relacionados con las actividades del mismo*. El sindicato informará al ISNA los nombres de las personas que harán uso de los permisos antes mencionados, durante el período que dure el ejercicio de su cargo y podrá sustituirlos en el momento que considere conveniente” (cursivas propias); y, por esa razón, en esos períodos estuvo exonerado de registrar la asistencia y permanencia a las labores.

Ahora bien, del uno de abril de dos mil diecinueve al veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, el señor Gerardo Ramírez Chicas se reincorporó a sus actividades en el Departamento de Supervisión de la Subdirección para la Supervisión y Coordinación de la RAC del ISNA, por lo cual –en ese lapso– registró la asistencia a sus labores mediante sistema de marcación biométrico y le fueron autorizadas treinta y tres licencias con goce de sueldo por enfermedad y motivos personales, cuya duración osciló entre dieciséis minutos y tres días (fs. 56, 62 y 63).

En relación con ello, la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos del ISNA indicó que en el citado período el investigado no posee detalles de llegadas tardías, omisiones de marcación, ausencias injustificadas y descuentos en salarios por irregularidades en la asistencia.

Sin embargo, se advierte que el señor Ramírez Chicas sí presenta inconsistencias en el reporte de marcaciones personal, de las cuales no existen justificaciones legales al respecto (fs. 83 al 94); y que, a manera de ejemplo, se detallan a continuación:

Año	Mes	No.	Fecha	Hora	Inconsistencia	Folio	Horas	Minutos
2019	Abril	1	1/4/2019	11:00	Entrada tardía	83	3	30
		2	4/4/2019	14:02	Salida anticipada		1	28
		3	5/4/2019	15:00	Salida anticipada			30
	Mayo	4	17/5/2019	13:30	Salida anticipada	84	2	
	Junio	5	14/6/2019	07:45	Entrada tardía	85		15
		6	27/6/2019	07:46	Entrada tardía			16
	Julio	7	11/7/2019	14:00	Salida anticipada	86	1	30
		8	16/7/2019	07:49	Entrada tardía			19
		9	26/7/2019		No marcó		8	
			10	31/7/2019		No marcó	8	
	Agosto	11	20/8/2019	07:45	Entrada tardía	87		15
		12	21/8/2019	07:48	Entrada tardía			18
		13	22/8/2019	07:51	Entrada tardía			21
		14	23/8/2019	07:55	Entrada tardía			25
		15	27/8/2019	08:17	Entrada tardía			47
		16	28/8/2019	07:55	Entrada tardía			25
	Septiembre	17	19/9/2019	08:01	Entrada tardía	88		31
	Octubre	18	15/10/2019	07:56	Entrada tardía	89		26
	Noviembre	19	18/11/2019	07:59	Entrada tardía	90		29
	Diciembre	20	2/12/2019	08:28	Entrada tardía	91		58
21		5/12/2019	07:59	Entrada tardía			29	
22		6/12/2019	14:07	Salida anticipada	1		27	
2020	Enero	23	8/1/2020	14:23	Salida anticipada	92	1	7
		24	16/1/2020	07:45	Entrada tardía			15
		25	17/1/2020		No marcó		8	
		26	29/1/2020	07:52	Entrada tardía			22
	Febrero	27	5/2/2020	07:53	Entrada tardía	93		23
		28	19/2/2020	08:04	Entrada tardía			34
		29	27/2/2020	13:01	Salida anticipada		2	29
	Marzo	30	4/3/2020	08:13	Entrada tardía	94		43
		31	9/3/2020	07:49	Entrada tardía			19

De lo anterior, es dable concluir que, en el citado lapso, el señor Ramírez Chicas incumplió treinta y un veces su horario laboral, lo que equivaldría a cuarenta y siete horas efectivas de trabajo aproximadamente.

En otro orden de ideas, es menester indicar que el ISNA fue disuelto por ministerio de ley a partir del uno de enero de dos mil veintitrés, de conformidad con lo establecido en los artículos 289 y 308 de la Ley Crecer Juntos; lo cual constituiría una casual de disolución del SITRAISNA, según lo regulado en los artículos 95, 116 y 117 de la Ley de Servicio Civil, en relación con los artículos 232, 282 y 284 del Código de Trabajo; por lo que, a partir de esa fecha, el señor Ramírez Chicas habría dejado el cargo de Secretario General de la aludida organización sindical.

Finalmente, el investigado en su escrito a f. 397 vuelto manifestó haber interpuesto renuncia por retiro voluntario ante el ISNA en el año dos mil veintidós, por haber cumplido el tiempo de servicio y la edad para jubilarse, los cuales constituyen los requisitos para acceder a la pensión por vejez establecidos en los artículos 96 y 97 de la Ley Integral del Sistema de Pensiones; en virtud de lo cual adjuntó copia simple de la solicitud de beneficio por vejez presentada ante la Administradora de Fondos de Pensiones Confía, S.A., de fecha cuatro de enero de dos mil veintitrés (f. 418); de lo cual se deduce que su vinculación laboral con dicha institución finalizó el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

2. De la realización de actividades privadas por parte del investigado, durante la jornada laboral que debía cumplir en el ISNA, entre el cinco de enero de dos mil dieciocho al cinco de enero de dos mil veintitrés:

Como se estableció en el apartado precedente, en el período de investigación, el señor Gerardo Ramírez Chicas era Técnico RAC del Departamento de Supervisión de la Subdirección para la Supervisión y Coordinación de la RAC del ISNA; sin embargo, durante diversos lapsos le fueron autorizadas licencias con goce de sueldo, para atender asuntos relacionados con las actividades del SITRAISNA, en virtud de la calidad de Secretario General de dicha organización.

En relación con ello, el señor Gerardo Ramírez Chicas fue autorizado por CSJ, para el ejercicio de la abogacía, desde el mes de julio de dos mil seis, y de la función pública notarial, desde el mes de marzo de dos mil diecisiete, dichas circunstancias se encuentran acreditadas en el Portal de Consulta del Estado de Abogados y Notarios de dicho Órgano de Estado; y, la última, fue ratificada por la Jefa de la Sección del Notariado de la citada entidad (fs. 96 y 97).

No obstante ello, a partir de la verificación de la documentación remitida por las autoridades competentes, se advierten una serie de actividades privadas realizadas por el señor Ramírez Chicas, durante el periodo investigado, efectuadas en horario laboral –sin contar con las autorizaciones legales correspondientes–, las cuales no tenían carácter de institucionales y estaban desvinculadas de sus responsabilidades como directivo sindical del SITRAISNA, relacionadas con el ejercicio de su profesión como abogado y notario; así como, trámites registrales efectuados en oficinas del CNR; las cuales se detallan a continuación:

a. El señor Gerardo Ramírez Chicas intervino en diferentes procesos judiciales, de los cuales se advierte la comparecencia de éste a diligencias celebradas en horas y días hábiles, respecto de los cuales no tenía autorización para ausentarse de sus labores, ni se verifica que estén relacionadas con actuaciones como Secretario General del SITRAISNA, según los pormenores siguientes:

1. El investigado intervino en un proceso contencioso de declaración judicial de unión no matrimonial ante el Juzgado Dos del Tercero de Familia de San Salvador, en representación de una persona del sexo femenino, a partir del veintitrés de agosto de dos mil veintiuno; de conformidad con lo indicado por la Jueza Dos Tercera de Familia de San Salvador (f. 111), copias simples de folios de un expediente judicial tramitado en esa sede (fs. 112 al 151) y acta elaborada por el instructor delegado (f. 204).

Sobre el particular, se verifican las siguientes participaciones en horas y días hábiles, coincidentes a los que debía realizar sus funciones como servidor público del ISNA: *i)* El lunes veintitrés de agosto de dos mil veintiuno a las diez horas con cincuenta y nueve minutos presentó demanda y anexos (fs. 112 al 117); *ii)* El jueves once de noviembre de ese mismo año a las diez horas con diez minutos recibió personalmente la notificación de resolución pronunciada por la citada autoridad judicial (fs. 118 al 120); *iii)* El viernes doce de noviembre de dos mil veintiuno presentó escrito “evacuando prevenciones” (fs. 121 al 124); *iv)* El lunes veinticinco de julio de dos mil veintidós a las once horas compareció a audiencia preliminar del referido proceso (fs. 135 al 137); *v)* El miércoles treinta y uno de agosto de dos mil veintidós a las diez horas intervino en Audiencia de Sentencia del proceso de declaración judicial de unión no matrimonial antes aludido, la cual fue interrumpida a las quince horas con cuarenta y cinco minutos (fs. 138 al 147); *vi)* El viernes dos de septiembre de dos mil veintidós a las doce horas compareció a la continuación del diligencia judicial aludida e intervino en el pronunciamiento del fallo correspondiente (fs. 148 al 151); y, *vii)* El martes once de octubre de dos mil veintidós a las nueve horas con cuarenta y tres minutos presentó escrito ante recurso de apelación interpuesto por la parte demandada (f. 111).

2. Aunado a lo anterior, según lo informado por la Jueza Segunda de Paz de Zacatecoluca (f. 152) y las certificaciones de algunos folios de expedientes judiciales (fs. 153 al 168), el señor Gerardo Ramírez Chicas intervino en tres procesos ante el Juzgado Segundo de Paz de esa localidad, en horas y días hábiles, respecto de los cuales no contaba con autorización para abandonar sus labores y que se identifican de la siguiente manera:

i) Proceso sumario, instruido en contra de una persona natural, por el delito de Hurto Perfecto y Tentado, en perjuicio de una persona jurídica, en el cual actuó como defensor particular, en la diligencia celebrada de las ocho horas con treinta minutos a las once horas con treinta minutos del lunes veinticinco de enero de dos mil veintiuno (fs. 152, 154 al 157);

ii) Proceso penal instruido en contra de una persona natural, por el delito de Lesiones, Daños, Allanamiento de Morada y Resistencia Agresiva, en perjuicio de dos personas naturales y la Administración Pública, en el cual fue nombrado defensor particular e intervino en diligencias judiciales celebradas desde las ocho horas con diez minutos hasta las doce horas con veinte minutos del jueves veinte de mayo de dos mil veintiuno; específicamente, ese día presentó escrito a las ocho horas con diez minutos y compareció a audiencia inicial que comenzó a las nueve horas (fs. 152 y del 158 al 161); y,

iii) Proceso penal incoado en contra de una persona natural, por el delito de Lesiones Culposas, en perjuicio de otra persona natural, en el que participó como representante de la víctima en diligencias judiciales celebradas desde las ocho horas con cuarenta y cinco minutos a las doce horas con treinta minutos del miércoles veintiséis de octubre de dos mil veintidós; en concreto, en esa fecha presentó escrito a las ocho horas con cuarenta y cinco minutos y compareció a audiencia inicial que fue declarada abierta a las once horas (fs. 152 y del 162 al 168).

3. El señor Gerardo Ramírez Chicas participó en un proceso penal sumario tramitado en el Juzgado Primero de Paz de Zacatecoluca, en calidad de defensor particular de una persona natural, en el cual presentó escrito a las nueve horas del miércoles once de noviembre de dos mil veinte (fs. 176 al 179 frente), y compareció a audiencia inicial, el martes diecisiete de ese mismo mes y año, la cual inició a las nueve horas y finalizó a las diez horas (fs. 179 vuelto al 180).

Aunado a lo anterior, se verifica que el investigado presentó escrito ante dicha autoridad judicial el lunes treinta de mayo de dos mil veintidós, mediante el cual solicitó certificaciones de documentos relacionados con el proceso penal en el que intervino como defensor particular (fs. 181).

Lo anteriormente expuesto consta en oficio con referencia N.º 1645, firmado por el Juez Primero de Paz de Zacatecoluca, de fecha veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, y documentos anexos (fs. 169 al 184 y del 305 al 323).

4. El investigado intervino en calidad de víctima en un proceso penal en contra de cuatro personas naturales, por el delito de difamación, tramitado ante el Juzgado Segundo de Sentencia de San Salvador, recibido el martes veinticinco de febrero de dos mil veinte, según lo indicó la Coordinadora de la Oficina Distribuidora de Procesos de San Salvador, en oficio con referencia N.º 0282/2022, de fecha dieciséis de noviembre de dos mil veintidós (f. 192).

5. El señor Gerardo Ramírez Chicas participó como representante de la parte demandante en un proceso tramitado ante el Juzgado de Familia de Zacatecoluca, con referencia dos mil veintidós, en el que presentó demanda de impugnación de paternidad y declaratoria judicial de paternidad (fs. 269 al 271), el lunes tres de enero de dos mil veintidós a las ocho horas con tres minutos; de acuerdo con la información proporcionada por la Jueza de Familia de Zacatecoluca, por medio del oficio con referencia N.º 204-S-2022, de fecha veintidós de noviembre de dos mil veintidós, y la documentación adjunta (fs. 193, 194 y del 229 al 302).

6. El investigado intervino como representante de una persona natural, en el proceso de declaratoria judicial de paternidad, en lo relativo al cobro de montos adeudados a un menor de edad, tramitado ante el Juzgado Primero de Familia de San Salvador (Juez Uno), en el que realizó las siguientes actuaciones, en horas y días hábiles, sin contar con autorización legal para ausentarse de sus funciones en el ISNA: *i*) Presentación de escritos: once horas con treinta y nueve minutos del jueves once de enero de dos mil dieciocho (fs. 332 al 334), doce horas con quince minutos del martes veinte de febrero de dos mil dieciocho (fs. 340 y 341), once horas con treinta y cinco minutos del miércoles doce de septiembre de dos mil dieciocho (fs. 345 y 346), nueve horas con un minuto del viernes nueve de noviembre de dos mil dieciocho (fs. 350 al 352) y a las catorce horas con veinte minutos del viernes ocho de marzo de dos mil diecinueve (f. 360); y, *ii*) Comparecencia a audiencias a las diez horas del jueves quince de noviembre de dos mil dieciocho (fs. 353 al 354), a las diez horas con quince minutos del miércoles nueve de enero de dos mil diecinueve (fs. 355 al 356), a las once horas del lunes dieciocho de febrero de dos mil diecinueve (fs. 357 al 359), a las nueve horas del jueves veinte de junio de dos mil diecinueve (fs. 362 al 363), y, a las nueve horas del martes veinticinco de febrero de dos mil veinte (fs. 364 al 366).

7. Asimismo, el señor Gerardo Ramírez Chicas presentó demanda ante el Juzgado de lo Civil de Zacatecoluca, a las nueve horas y treinta minutos del martes dieciocho de agosto de dos mil veinte, en representación de cinco personas naturales, contra el Concejo Municipal de El Rosario, mediante la cual pretendía la declaratoria de nulidad del despido de los demandantes (fs. 370 al 379); asimismo, en dicho proceso el investigado presentó escrito de subsanación de prevenciones a las quince horas con cincuenta y seis minutos del martes veintidós de marzo de dos mil veintidós (f. 383); de acuerdo con lo consignado en el Oficio N.º 4310, de fecha veintiuno de noviembre de dos mil veintidós, firmado por la Jueza de lo Civil de Zacatecoluca (fs. 367 al 385).

b. El investigado autorizó tres escrituras matrices --compraventas de inmuebles-- ante sus oficios notariales en días y horas hábiles, respecto de las cuales no poseía licencias para ausentarse de sus labores,

según el detalle siguiente: *i)* El viernes diez de agosto de dos mil dieciocho, a las nueve horas; y, *ii)* el lunes veinte de agosto de ese mismo año, a las ocho y a las nueve horas (fs. 96 y 97).

c. Finalmente, se personó a los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas y de Comercio del CNR, en cuyas ocasiones realizó múltiples trámites registrales, como presentación y retiro de documentos y de solicitudes de certificación literal de instrumentos sociales, en horas hábiles, respecto de la cuales no tenía permiso para desatender sus actividades como servidor público y directivo sindical (fs. 98 al 101, 102 al 104 y 108 al 110); de acuerdo con el detalle siguiente:

Año	Mes	No.	Fecha	Hora	Actividad Registral
2018	Junio	1	14/6/2018	15:08	Presentación
		2		15:10	Presentación
	Agosto	3	17/8/2018	08:58	Presentación
		4		11:05	Presentación
	Octubre	5	11/10/2018	08:05	Retiro
		6		08:05	Retiro
		7	24/10/2018	08:19	Retiro
		8		08:19	Retiro
	Noviembre	9	6/11/2018	07:56	Presentación
		10	9/11/2018	14:34	Retiro
		11	14/11/2018	07:55	Presentación
		12		07:55	Presentación
		13	20/11/2018	08:48	Retiro
	Diciembre	14	19/12/2018	15:26	Presentación
2019	Febrero	15	8/2/2019	07:43	Retiro
		16	20/2/2019	12:41	Presentación
		17		12:41	Presentación
		18	22/2/2019	15:50	Retiro
	Marzo	19	15/3/2019	10:42	Presentación
		20		10:09	Retiro
		21	22/3/2019	13:38	Presentación
	Mayo	22	13/5/2019	12:40	Retiro
	Junio	23	27/6/2019	09:10	Presentación
	Septiembre	24	26/9/2019	11:23	Retiro
	Diciembre	25	26/11/2019	07:39	Presentación
		26	2/12/2019	12:29	Retiro
27		9/12/2019	14:00	Presentación	
28		18/12/2019	15:01	Retiro	
2020	Enero	29	10/1/2020	08:07	Retiro
	Septiembre	30	4/9/2020	11:08	Presentación
	Octubre	31	7/10/2020	08:13	Retiro
2021	Febrero	32	9/2/2021	09:46	Presentación
		33	15/2/2021	n/e	Retiro
	Diciembre	34	22/12/2021	09:24	Presentación
		35		09:33	Presentación
		36		09:34	Presentación
2022	Febrero	37	4/2/2022	08:27	Retiro
		38		08:27	Retiro
	Marzo	39	23/3/2022	11:56	Presentación
		40	25/3/2022	n/e	Retiro
	Mayo	41	27/5/2022	07:53	Retiro
		42		07:53	Retiro
		43		07:53	Retiro
		44		07:57	Presentación
		45		07:59	Presentación
	Junio	46	1/6/2022	10:14	Presentación
	Agosto	47	16/8/2022	08:13	Retiro
		48		08:13	Retiro
49		08:20		Presentación	
50		08:21		Presentación	
Septiembre	51	30/9/2022	08:16	Retiro	
	52		08:16	Retiro	

De lo anterior, es dable concluir que, en el lapso indagado, el señor Gerardo Ramírez Chicas incumplió reiteradamente su horario laboral, para realizar actividades profesionales relacionadas con el ejercicio de la abogacía y la función pública notarial; es decir, desatendió sus obligaciones y funciones como Técnico Jurídico de la RAC del ISNA, ahora CONAPINA, y Secretario General del SITRAISNA, para realizar actividades distintas a las de su cargo público y de directivo sindical.

Tal comportamiento es contrario a los principios éticos de supremacía del interés público -artículo 4 letra a) de la 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) de la LEG-, que les exhorta a actuar con integridad, rectitud y honradez; transparencia -artículo 4 letra f) de la 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) de la 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) de la 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.

Asimismo, 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.*

Ahora bien, en su escrito de fs. 396 al 398 el señor Gerardo Ramírez Chicas, además de reconocer expresamente haber participado en los distintos procesos judiciales y actos notariales, indicó que esto no lo efectuó con ánimo de lucro; así, refirió que algunas de las participaciones identificadas *supra* las realizó en beneficio de personas de escasos recursos, familiares de su conviviente y afiliados al SITRAISNA, lo cual solicita sea considerado para la determinación de la sanción a imponer.

Al respecto, es menester reiterar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la LPA, el reconocimiento de los hechos por parte del infractor constituye por sí mismo una atenuante para la determinación de la sanción; por lo que, sus alegaciones se tendrán en consideración, en los límites que establece la citada normativa.

En consecuencia, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha establecido que durante el período investigado el señor Gerardo Ramírez Chicas incumplió de forma recurrente su horario de trabajo, para realizar actividades ajenas a las institucionales y disímiles a sus responsabilidades como Secretario General del SITRAISNA, y se ausentó del mismo sin contar con justificaciones legales, como licencias que le habilitaran para ello.

Al respecto, es menester señalar que, a pesar que el período de investigación fijado en la resolución de folios 386 al 390, comprendía desde el cinco de enero de dos mil dieciocho al cinco de enero de dos mil veintitrés, se ha obtenido que dicha conducta fue realizada por el investigado en el período del cinco de enero de dos mil dieciocho al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

3. Sobre la responsabilidad subjetiva del investigado por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

La potestad sancionadora ejercida por este Tribunal se somete, entre otros principios, al de responsabilidad, regulado en el artículo 139 N.º 5 de la LPA, según el cual *“sólo podrán ser sancionados*

por hechos constitutivos de infracción las personas naturales y jurídicas que resulten responsables a título de dolo, culpa, o cualquier otro título que determine la ley”.

Por tanto, es exigible, conforme a la referida disposición, que las sanciones que imponga este Tribunal –y cualquier otra autoridad administrativa– estén sustentadas, además, en la comprobación de un nexo subjetivo entre el autor y los hechos objeto de una sanción.

Este nexo “(...) se puede manifestar como dolo, culpa, e incluso, para un grupo de infracciones administrativas denominadas “formales”, a nivel de inobservancia. Todas estas formas de imputación subjetiva, conllevan el destierro de la responsabilidad objetiva con la que se sanciona automáticamente por la realización de un hecho.

En el ordenamiento jurídico salvadoreño, la base de la exigencia de responsabilidad subjetiva se encuentra en la misma Constitución, en el artículo 12, al manifestar que *“ Toda persona a quien se impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley (...)”*. Además, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa son congruentes al expresar que no puede haber sanción sin culpabilidad.

Por ejemplo, la Sala de lo Contencioso Administrativo en la sentencia de referencia 376-2007 de fecha trece de febrero de dos mil diecisiete expresó que *“ los principios límites a la potestad sancionadora exigen que la infracción (...) se realice ya sea con intención o por culpa”*. Asimismo, la Sala de lo Constitucional en la resolución de referencia 110-2015 de fecha treinta de marzo de dos mil dieciséis también indicó que: *“ en materia administrativa sancionadora es aplicable el principio nulla poena sine culpa, lo que excluye cualquier forma de responsabilidad objetiva, pues el dolo o culpa constituyen un elemento básico de las infracciones administrativas”* (...) [Sentencia pronunciada por el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, el día 29-VIII-2018, en el proceso referencia 00014-18-ST-COPC-2CO].

Además, la referida Sala de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia de referencia 508-2016 de fecha veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, acotó que, en materia administrativa sancionatoria, *“ (...) las infracciones pueden ser atribuibles a cualquier título de imputación, sin que para ello se fije una regla general o una excepción [circunstancia que, si se configura en el derecho penal, por designio absoluto del legislador]. Por ello, corresponderá al aplicador de la norma, advertir si la infracción que se analice puede ser atribuida a título de dolo o culpa (...)”*.

Por tanto, este Tribunal considera que el señor Ramírez Chicas se encontraba en una posición material que le demandaba conocer sus funciones, obligaciones y derechos como servidor público y directivo sindical; por lo cual, conforme el artículo 6 letra e) de la LEG, debió abstenerse de abandonar sus labores en dichos cargos, en los períodos aludidos, para atender asuntos particulares de su profesión como abogado y notario, sin tramitar los permisos correspondientes; empero, se ha comprobado mediante este procedimiento que incurrió en esa conducta –lo cual incluso fue reconocido expresamente por el investigado–, aun teniendo la obligación de conocer que estaba prohibida por la LEG.

Aunado a lo anterior, el señor Ramírez Chicas, por su condición de abogado y notario, conocía perfectamente las obligaciones que le implicaría tener tal calidad y en efecto ejerció en diversas ocasiones su profesión en horas en las que debía cumplir con sus funciones y obligaciones como servidor público y directivo sindical del SITRAISNA, en evidente contradicción el interés general que estaba obligado a resguardar.

De lo anterior, se concluye que el señor Ramírez Chicas al tener la referida prohibición claramente definida en la LEG, y la obligación de conocerla, actuó con dolo, ausentándose de sus funciones sin la debida licencia que lo facultara para ello.

Y es que este Tribunal –como se ha indicado *supra*– no niega la posibilidad de que los servidores públicos puedan ausentarse de sus labores; sin embargo, esto debe darse mediante el debido procedimiento y en los límites que la ley establece, para no abandonar arbitrariamente el desempeño de sus labores.

En definitiva, se ha acreditado la existencia del nexo subjetivo entre el señor Ramírez Chicas y la conducta comprobada mediante este procedimiento –que es típica y antijurídica conforme al artículo 6 letra e) de la LEG–; habiéndose establecido con certeza que el investigado actuó con un comportamiento doloso; por lo que se sustenta la imposición de una sanción por la infracción cometida, tomando en consideración que el investigado reconoció su responsabilidad.

VI. 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”.

El artículo 97 del RLEG prescribe que para la fijación del monto de la multa se tomará en cuenta el monto del salario mínimo mensual para el sector comercio vigente en el momento en que se cometió la infracción.

En este caso, como ya se indicó las conductas constitutivas de infracción ocurrieron entre los años dos mil dieciocho y dos mil veintidós, es decir, de manera continuada; lapso en el que el investigado otorgó instrumentos notariales, realizó tramites registrales en el CNR y ejerció la procuración en distintos procesos judiciales, en horas coincidentes a las que debía ejercer sus funciones y obligaciones como servidor público del ISNA y Secretario General del SITRAISNA; y, que por tal motivo incumplió su jornada laboral en dicha entidad.

Las infracciones continuadas son una pluralidad de ilícitos homogéneos entre sí, infringiendo el mismo o semejantes preceptos administrativos, que por una ficción legal se tratan como una sola infracción legal, a pesar que cada ilícito en forma separada, podría ser una infracción independiente (sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 21-VII-2017, en el proceso referencia 510-2014).

Al haber acaecido los últimos hechos constitutivos de transgresiones éticas en diciembre del año dos mil veintidós, se estima oportuno fijar la multa a imponer al investigado con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente para este año, cuyo monto equivale a trescientos sesenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (EE.UU.) [US\$365.00], según el Decreto Ejecutivo N.º 10 de fecha siete de julio de dos mil veintiuno, y publicado en el Diario Oficial N.º 129, Tomo 432, de esa misma fecha.

Así, 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 señor Gerardo Ramírez Chicas, 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 el investigado deviene de lo considerable del tiempo en el cual se extendió la comisión de la conducta; es decir, del período comprendido entre el cinco de enero de dos mil dieciocho y el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

En concreto, se verificaron al menos treinta y un inconsistencias en el registro de marcaciones, relativos al período de abril de dos mil diecinueve a marzo de dos mil veinte, en el que el señor Ramírez Chicas habría inobservado su horario laboral como servidor público del ISNA, sin contar con justificaciones legales, lo que equivaldría a cuarenta y siete horas efectivas de trabajo aproximadamente.

Aunado a ello, respecto de todo el período de indagación, comprendido del cinco de enero de dos mil dieciocho al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, se comprobó la participación del señor Gerardo Ramírez Chicas en aproximadamente nueve procesos judiciales –de índole penal, civil-laboral y de familia–, en los cuales presentó escritos y compareció a diligencias celebradas en horas y días hábiles; sin contar con autorización legal para ausentarse de sus labores.

Asimismo, otorgó tres instrumentos públicos –específicamente escrituras matrices– en horario hábil; y, efectuó aproximadamente cincuenta y dos diligencias registrales en el CNR –presentaciones y retiros–, en horas concomitantes a las que debía ejercer sus funciones como servidor público y directivo sindical.

Ello permitiría estimar que se produjo un menoscabo en la normal prestación de los servicios que le correspondía brindar en el ISNA y como directo sindical del SITRAISNA; en la calidad de estos; y, en atención a que esa institución –al momento de la infracción– tenía como competencia, en lo relacionado con las funciones del investigado, la coordinación y supervisión de los miembros de la RAC; en tal sentido, su finalidad era la persona humana –especialmente, la niñez y la adolescencia–, la satisfacción de sus derechos y la solución de sus necesidades en este ámbito, con el objeto de alcanzar su desarrollo digno e integral, en resguardo del principio del interés superior de la niñez y adolescencia.

Específicamente, consta que el señor Ramírez Chicas en reiteradas ocasiones se personó a diferentes sedes judiciales –citadas anteriormente–, al CNR y otorgó instrumentos notariales ante sus oficinas, durante el período indagado. Es decir, que, durante diversos lapsos, el investigado abandonó su jornada ordinaria de trabajo en el ISNA y sus labores de directivo sindical del SITRAISNA, para realizar actividades distintas a las de su cargo público y servicio en dicha organización de trabajadores, las cuales se realizaron en horas coincidentes a las que debía realizar sus funciones en las citadas entidades, por lo que resulta evidente que no se trató de una conducta aislada o esporádica, sino extendida; situación que entorpeció la prestación continua e ininterrumpida del servicio brindado por dichas entidades, a las personas usuarias de las mismas.

Adicionalmente, la gravedad de esta conducta antiética cometida por el investigado deviene de una circunstancia de la cual se valió para evadir las responsabilidades legales que pudiesen deducirse de esa transgresión; es decir, de la utilización de las licencias sindicales conferidas durante los lapsos indicados, en su calidad de Secretario General del SITRAISNA, y la acción de ocultar su realización registrando en el control de asistencia laboral del ISNA, que trabajó de manera regular durante los períodos comprendidos

entre abril de dos mil diecinueve y marzo de dos mil veinte, lapso en el cual no tuvo la licencia sindical aludida.

No obstante, como se ha establecido en el considerando V de esta resolución, en las ocasiones detalladas en la presente decisión, se encontraba en lugares distintos al de su trabajo público y función de directivo sindical del SITRAISNA, realizando actividades privadas; sin pasar ningún tipo de permiso o licencia que justificara sus ausencias o abandonos de sus labores.

Lo anterior, revela que el investigado inobservó el principio ético de transparencia –artículo 4 letra f) de la LEG– según el cual las personas sujetas a la LEG deben actuar de manera accesible para que se pueda conocer si su actuación es legal, eficiente, eficaz y responsable.

En suma, la magnitud de la gravedad de la infracción cometida por el señor Gerardo Ramírez Chicas deriva entonces de los elementos antes expuestos. De manera que el incumplimiento del horario laboral en definitiva impacta negativamente en la calidad del servicio recibido por la niñez y la adolescencia y en la finalidad para la cual fue creado el ISNA.

ii. El daño ocasionado a la Administración Pública.

La conducta del investigado ocasionó un daño al erario de la Administración Pública –en concreto para el ISNA–, pues se erogaron fondos para sufragar remuneraciones que no fueron devengadas en su totalidad; en virtud que se comprobó que entre el cinco de enero de dos mil dieciocho y el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, el investigado se dedicó a comparecer a diligencias judiciales y presentar escritos como abogado de la República ante tribunales con competencia en materia penal, civil y de familia; a autorizar instrumentos notariales de índole particular ante sus oficios; y, a efectuar trámites registrales en oficinas del CNR, que no estaban relacionadas con sus funciones como servidor público del ISNA, ni dentro de sus atribuciones como Secretario General del SITRAISNA; las cuales se realizaron en horas coincidentes a las de su jornada laboral, sin que existiera justificación o documentación de respaldo, que le habilitara para ello por parte del ISNA; pues, las licencias sindicales autorizadas únicamente le habilitaban para atender asuntos relacionados con las actividades de la citada organización de trabajadores.

En ese sentido, el daño ocasionado a la Administración Pública con la conducta que hoy se sanciona se determina a partir del dispendio de fondos de la referida institución para cubrir el pago de remuneraciones por tiempo en el cual el investigado no cumplió con sus responsabilidades como servidor público y en el que se extralimitó del alcance y objeto de los permisos sindicales que le fueron otorgados; pues, a pesar que dicho señor fue exonerado de registrar la marcación de asistencia a sus labores y de prestar los servicios ordinarios e inherentes a su cargo como empleado del ISNA, durante la vigencia de las referidas licencias sindicales, debía atender asuntos relativos a la citada organización de trabajadores; sin embargo, de forma reiterada, se dedicó a realizar actividades privadas relacionadas con el ejercicio de su profesión como abogado y notario, distintas para las cuales se le autorizaron los permisos aludidos.

iii. La renta potencial del sancionado al momento de la transgresión.

Cuando acaecieron hechos constitutivos de transgresión ética del artículo 6 letra e) de la LEG, el investigado Gerardo Ramírez Chicas percibió un salario mensual de setecientos noventa y siete dólares de los Estados Unidos de América con doce centavos de dólar (US\$797.12) [fs. 29 al 48]. Todo ello en perjuicio del erario público, de la eficiencia del gasto estatal y, sobre todo, del buen servicio público.

Por otro lado, mediante escrito de fs. 396 al 398, el investigado Gerardo Ramírez Chicas, además de reconocer expresamente haber participado en los distintos procesos judiciales y actos notariales, indicó que esto no lo efectuó con ánimo de lucro; así, refirió que algunas de las participaciones identificadas *supra*

las realizó en beneficio de personas de escasos recursos, familiares de su conviviente y afiliados al SITRAISNA, lo cual solicita sea considerado para la determinación de la sanción a imponer.

Por lo cual solicita que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 156 de la LPA, conforme a “las alegaciones hechas y el reconocimiento expreso de la responsabilidad por parte de este suscrito, se atenué el presente procedimiento sancionador” (*sic*).

En tal sentido, el investigado ha reconocido de forma expresa y por escrito su responsabilidad en la comisión de la infracción que se le atribuye y, conforme a lo dispuesto en el artículo 156 de la LPA, ello es considerado por este Tribunal como una circunstancia atenuante para la determinación de la sanción.

Al respecto, es de señalar que las condiciones atenuantes son circunstancias modificativas de la responsabilidad administrativa de la persona infractora y que permiten a la autoridad disminuir la sanción a imponer; es decir, el monto de la multa.

En este caso, dada la continuidad de la infracción cometida y la incidencia en el servicio público brindado en aras de salvaguardar a la niñez y la adolescencia, en principio el cálculo de la multa a imponer en concepto de sanción ascendería a un monto mayor; no obstante, dada la aceptación de los hechos por parte del investigado, es preciso atenuar la sanción según lo dispone la LPA.

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias del hecho cometido, al daño ocasionado a la administración pública, a la renta potencial y a que el señor Gerardo Ramírez Chicas aceptó su responsabilidad por el hecho e infracción atribuidos, es pertinente imponerle a dicho investigado una multa de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de setecientos treinta dólares de los Estados Unidos de América (US\$730.00), por la infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, cuantía que resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 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 e), 37 de la Ley de Ética Gubernamental, 95 y 97 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Sanciónase* al señor Gerardo Ramírez Chicas, Técnico Jurídico de la Red de Atención Compartida del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), ahora Consejo Nacional de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia, y Secretario General del Sindicato de Trabajadores de dicha institución (SITRAISNA), con una multa de setecientos treinta dólares de los Estados Unidos de América (US\$730.00), por haber infringido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que durante el período comprendido entre el cinco de enero de dos mil dieciocho y el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, abandonó reiteradamente su trabajo en el ISNA y como Secretario General del SITRAISNA, para dedicarse a actividades privadas no institucionales y desvinculadas con su labor como directivo sindical durante su jornada laboral; entre ellas, ejercer diligencias propias de su profesión como abogado y notario, y efectuar trámites registrales en el Centro Nacional de Registros, según consta en el considerando V de la presente resolución.

b) Se hace saber al investigado que, de conformidad a los artículos 39 de la Ley de Ética Gubernamental, 96 del Reglamento de dicha Ley, 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.

c) *Tiéndense* por señalados los medios técnicos, electrónicos y la dirección física para recibir notificaciones por parte del investigado, que constan a folio 398 frente del presente expediente.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

2