

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:

**84-D-21**

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las quince horas con treinta minutos del día veinticinco de enero de dos mil veintitres.

Mediante resolución de fecha ocho de diciembre de dos mil veintidós (f. 500), se concedió a los investigados, señores Javier Eduardo Cisneros Sánchez y José Luis Pascasio Melgar, por medio de su Defensor Público, licenciado \_\_\_\_\_, el plazo de diez hábiles para que presentaran las alegaciones que estimara pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente.

En ese contexto, el licenciado \_\_\_\_\_ presentó escrito mediante el cual refiere argumentos de defensa (fs. 505 y 506).

**Considerandos:**

**I. Relación de los hechos**

Objeto del caso

El presente procedimiento se tramita contra los señores: 1) Javier Eduardo Cisneros Sánchez, Auxiliar de Mantenimiento del Departamento de Infraestructura y Servicios Generales del extinto 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 ex Directivo del Sindicato de Trabajadores del ISNA (SITRAISNA); y, 2) José Luis Pascasio Melgar, Encargado de Almacén de Activo Fijo del Departamento de Almacenes y Suministros del ISNA y ex Directivo Sindical de SITRAISNA.

A los investigados se les 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 entre los días veintinueve de abril de dos mil diecisiete hasta el veintinueve de abril de dos mil veintidós, habrían realizado actividades no institucionales y desvinculadas con su labor como sindicalistas durante su jornada laboral, entre ellas ejecutar acciones de préstamo y cobro de dinero a empleados de ese instituto.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de folios 18 y 19, se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe sobre los hechos objeto de denuncia. En ese contexto, se recibió el informe correspondiente y documentación adjunta (fs. 24 al 87).

2. En la resolución que consta a folios 88 al 90, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra los señores Javier Eduardo Cisneros Sánchez y José Luis Pascasio Melgar, y se les concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejercieran su derecho de defensa.

3. Mediante los escritos de folios 96 y 115 los investigados ejercieron personalmente su derecho de defensa, y presentaron prueba documental.

4. Por resolución de folios 224 y 225, se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles; y se comisionó Instructor para la investigación de los hechos.

5. En el informe agregado a folios 242 al 249, el Instructor delegado estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental (fs. 250 al 479) y propuso prueba testimonial.

6. Mediante resolución de folios 480 y 481, se ordenó citar testigos para que rindieran su declaración en la audiencia señalada para las nueve horas del diecisiete de octubre de dos mil veintidós.

7. En la audiencia de prueba (fs. 498 y 499), con la presencia del licenciado

, Defensor Público de los señores Javier Eduardo Cisneros Sánchez y José Luis Pascasio Melgar, se recibieron las declaraciones de los testigos propuestos por el Instructor delegado.

8. Por resolución de folio 500 se concedió a los investigados por medio de su Defensor Público, licenciado , el plazo de diez días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente.

9. Por medio de escrito agregado a folios 505 y 506 los investigados presentaron sus alegatos finales de defensa.

## **II. Fundamento jurídico.**

### Transgresión atribuida

La conducta atribuida a los señores Javier Eduardo Cisneros Sánchez y José Luis Pascasio Melgar se calificó como una 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.

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 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.

En ese mismo sentido se pronunció este Tribunal en la resolución de las once horas con treinta minutos del día veintitrés de mayo de dos mil veintidós, en el procedimiento referencia 207-A-19.

Ahora bien, la prohibición del artículo 6 letra e) de la LEG, establece que pueden existir excepciones para la realización de actividades privadas cuando estén permitidas por la ley. Así, dentro de dichas excepciones se encuentran la autorización de las licencias permitidas por la normativa respectiva, que hayan sido correctamente tramitadas y otorgadas, las cuales facultan a todo servidor público a realizar actividades no institucionales dentro del jornada ordinaria de labores.

En ese orden de ideas, 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.

Al respecto la Sala de lo Contencioso Administrativo ha indicado que dichos permisos se configuran 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 de la Salas de lo Contencioso Administrativo fecha 29-VI-2020, proceso con referencia 108-2017).

Añade que, es necesario precisar que 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 se constituyen como un derecho absoluto, lo que implica que deben armonizarse con los demás derechos y valores constitucionales.

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 institución dentro de su potestad organizativa la que 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, reconociéndoseles 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, es preciso indicar que la calidad de directivo sindical no debe sobreponerse a la calidad de servidor público que este tiene como dirigente del sindicato; pues, “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” (resolución de la Sala de lo Constitucional de fecha 9-IV-2018, del proceso de Amparo referencia 588-2017)

Ciertamente, el uso de los referidos permisos por parte de los dirigentes sindicalistas debe atender a la realización de actividades que tenga relación con la finalidad para la cual se creó el sindicato en concreto; es decir, para la defensa de los intereses laborales de sus afiliados.

### **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:

#### *Recabada por el Tribunal*

1. Copia simple de memorándum de fecha catorce de enero de dos mil veintidós, suscrito por la Jefe de la Unidad de Recursos Humanos del ISNA, relativo a la vinculación laboral de los señores Javier Eduardo Cisneros Sánchez y José Luis Pascasio Melgar con dicha institución, funciones y horario de trabajo de los mismos (fs. 25 al 27).

2. Copia simple de carnets extendidos por el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; por medio de las cuales se acreditó a los señores Javier Eduardo Cisneros Sánchez, José Luis Pascasio Melgar y como miembros de la Junta Directiva del SITRAISNA durante el período comprendido entre los días treinta de marzo de dos mil diecisiete al veintinueve de marzo de dos mil dieciocho (fs. 32).

3. Copia certificada de memorándum referencia TH/033/2015 de fecha veintiséis de enero de dos mil dieciséis, emitido por la Jefa del Departamento de Administración de Talento Humano del ISNA, por medio del cual se le informó al señor Javier Eduardo Cisneros la autorización de su permiso con goce de sueldo a partir de esa fecha para atender asuntos relacionados con las actividades sindicales por ser miembro de la Junta Directiva del SITRAISNA durante el período que ejerció el cargo de Secretario Primero de Conflictos de ese sindicato (f. 303).

4. Copia certificada de memorándum de fecha tres de julio de dos mil diecisiete, suscrito por la Jefe del Departamento de Administración del Talento Humano del ISNA; por medio del cual se le informó al señor José Luis Pascasio Melgar su permiso con goce de sueldo para atender los asuntos relacionados con las actividades de ese Sindicato, de conformidad al contrato colectivo respectivo (f. 308).

5. Copia certificada de nota de fecha veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, emitida por el Secretario General del SITRAISNA, en la que se informó a la Directora Ejecutiva del ISNA la nómina

de los miembros de la Junta Directiva correspondiente al período comprendido entre el día treinta de marzo de dos mil diecinueve, y el día veintinueve de marzo de dos mil veinte, entre ellos los señores Javier Eduardo Cisneros Sánchez y José Luis Pascasio Melgar (f. 311).

6. Copia certificada de oficio N.º 373/2019 de fecha veinte de mayo de dos mil diecinueve, suscrita por el Jefe del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por medio del cual se comunicó a la Junta Directiva del SITRAISNA la resolución de fecha ocho de abril de dos mil diecinueve, emitida por ese Departamento, en la que se autorizó la inscripción de la nómina de dicha Junta (fs. 312 y 313).

7. Copia certificada de constancia laboral y de salario del señor Javier Eduardo Cisneros Sánchez, emitida por la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos (f. 360).

8. Nota con referencia DE/URH/REMUNERACIONES/017/2022 de fecha dieciocho de julio de dos mil veintidós, emitida por la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos del ISNA, en la que se indica la relación laboral de los señores

y

con esa entidad y la ubicación del local asignado al SITRAISNA (fs. 372 al 375).

9. Copia certificada de resolución RT129 de fecha tres de julio de dos mil trece, emitida por el Director Ejecutivo del ISNA, por medio de la cual se ordenó el traslado con cargo funcional de promotor social a partir de esa fecha al señor en la Delegación Regional de Soyapango, departamento de San Salvador (f. 405).

10. Copia certificada de notas de fechas veintisiete de abril de dos mil diecisiete y veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, suscrita por el Secretario General del SITRAISNA, en la que consta la nómina de los miembros que formaron de la Junta Directiva durante el período comprendido entre el día treinta de marzo de dos mil diecisiete al día veintinueve de marzo de dos mil veinte (fs. 442 al 445).

11. Copia certificada de refrendas de los contratos laborales de los señores José Luis Pascasio Melgar y Javier Eduardo Cisneros Sánchez correspondientes a los años dos mil diecisiete al dos mil veintidós (fs. 447 al 461)

12. Copia simple de oficio N.º 392-17 de fecha diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, suscrito por el Jefe ad honorem y la Secretaria del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por medio del cual se comunicó a la Junta Directiva del SITRAISNA la resolución de fecha diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, emitida por ese Departamento, en la que se autorizó la inscripción de la nómina de dicha Junta para el período comprendido entre los días treinta de marzo de dos mil diecisiete al veintinueve de marzo de dos mil dieciocho (fs. 464).

13. Memorandum referencia DE/URH/REMUNERACIONES/019/2022 de fecha veintiuno de julio de dos mil veintidós, emitido por la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos del ISNA, en el que se indica que el tiempo que se le otorgó como licencia con goce de sueldo para actividades sindicales al señor José Luis Pascasio Melgar; así como la autorización de distribución de las funciones de los investigados a otros empleados durante el referido permiso (fs. 465).

14. Copia certificada de acuerdo referencia NF-024 de fecha treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, emitido por la Directora Ejecutiva del ISNA, en el que se autorizó el nombramiento en cargo

funcional de la Encargada de Almacén interina a partir del día diez de julio de dos mil diecisiete, mientras gozaba de permiso con goce de sueldo el señor José Luis Pascasio Melgar (f. 466).

Incorporada por los denunciantes.

1. Copias simples de notas dirigidas a “ ”, respecto del pago de cuotas de los préstamos realizados a la señora “ ” (fs. 13 al 16).

Incorporada por el investigado, señor José Luis Pascasio Melgar.

1. Copia simple del acta correspondiente a la reunión de la Comisión de Honor del SITRAISNA de fecha siete de enero de dos mil diecinueve (f. 100 al 104).

2. Copia simple del carné institucional del ISNA y Documento Único de Identidad (f. 107).

3. Copia simple de las cláusulas del Contrato Colectivo de Trabajo relativas a los horarios, permisos, tiempos de tolerancia, local sindical y descansos remunerados (fs. 108 al 114).

4. Copia simple de memorándum referencia DE/018/2016 de fecha veintidós de enero de dos mil dieciséis (f. 135).

5. Copia simple de nota de fecha veinte de enero de dos mil dieciséis, suscrita por el señor en su calidad de Secretario General del SITRAISNA (f. 136).

6. Copia simple de memorándum de fecha tres de julio de dos mil diecisiete, suscrito por la Jefe del Departamento de Administración del Talento Humano (f. 138).

7. Copia simple de nota de fecha veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, emitida por el Secretario General del SITRAISNA (f. 139).

8. Copia simple de oficio N.º373/2019 de fecha veintidós de mayo de dos mil diecinueve, emitido por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (f. 140).

Incorporada por el investigado, señor Javier Eduardo Cisneros Sánchez.

1. Copia simple del acta correspondiente a la reunión de la Comisión de Honor del SITRAISNA de fecha siete de enero de dos mil diecinueve (f. 118 al 123).

2. Copia simple de las cláusulas del Contrato Colectivo de Trabajo relativas a los horarios, permisos, tiempos de tolerancia, local sindical y descansos remunerados (fs. 125 al 131).

3. Copia simple de memorándum referencia DE-URH-REM/178/2022 de fecha dieciséis de mayo de dos mil veintidós (f. 170).

4. Copia simple de memorándum referencia DE-URH-REM/175/2022 de fecha once de mayo de dos mil veintidós y la documentación anexa relacionada al cargo que ejerce el señor Cisneros Sánchez, permisos, autorización de permiso sindical, registro de marcaciones de salida y entradas a las jornadas laborales (fs. 171 al 179).

Por otra parte, la documentación de fs. 31, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40 al 87, 141 al 168; 180 al 223 no será objeto de valoración por carecer de utilidad o resulta sobreabundante para acreditar los hechos que se dilucidan.

*b) Prueba testimonial*

Declaraciones de los testigos recibidas en la audiencia de prueba realizada por este Tribunal el día diecisiete de octubre de dos mil veintidós (fs. 498 y 499) quienes, en síntesis, manifestaron:

*i)* El señor \_\_\_\_\_ :

- Desde el año dos mil cuatro labora en el ISNA, y actualmente es parte de la Junta Directiva del SITRAISNA como Secretario de Prensa y Propaganda.

- Entre los años dos mil diecisiete al dos mil diecinueve los señores Eduardo Cisneros Sánchez o José Luis Pascasio Melgar le realizaron una serie de préstamos en la sede del SITRAISNA, lugar donde le entregaron el dinero.

- La sede sindical se encuentra dentro de las instalaciones del ISNA.

- La entrega del dinero proveniente de dichos préstamos se realizaba en el transcurso del día a cualquier hora.

-Se encontraba destacado en la oficina territorial de Soyapango del ISNA; y cuando se trasladaba a la sede central para entregar o retirar documentos, se dirigía a la sede del sindicato para que el otorgaran los préstamos.

-Dado que en ese entonces era miembro de la Comisión de Honor y Justicia del sindicato la cancelación de los préstamos lo realizó en la sede del SITRAISNA después de las reuniones. Cuando no se realizaban esas reuniones, el señor Cisneros Sánchez se trasladaba en moto hacia su lugar de trabajo, es decir, a la oficina territorial de Soyapango para realizar los cobros al testigo y a otras personas que estaban en el lugar, todo ello durante la jornada ordinaria de trabajo.

- Le solicitaba dinero prestado al señor Cisneros para pagarle al señor Pascasio Melgar, y en ocasiones lo hacía a la inversa.

- Las cantidades de los préstamos solicitados por su persona eran variables, oscilando entre cien y doscientos dólares de los Estados Unidos de América (US \$100 y \$200).

- Los investigados empezaron a otorgar dichos préstamos aproximadamente a partir del año dos mil quince, cobrando el 10% de interés y aceptando solo pagos en efectivo. Los préstamos los realizaba cada cuatro o tres meses. Dichos préstamos eran privados, no institucionales.

*ii)* El señor \_\_\_\_\_

- Desde el mes de junio de mil novecientos noventa y seis labora en el ISNA, y pertenece a la Subdirección de la Red de Atención Compartida. Además, hasta el año dos mil dieciocho fungió como Secretario General del SITRAISNA, cargo que retomó en el año dos mil veinte hasta la actualidad.

-Dentro de las funciones de dicho cargo se encuentra la coordinación de la Junta Directiva, atender las quejas de los trabajadores y darles el seguimiento debido a través de los Secretarios uno y dos de Conflictos.

- Durante su gestión, el señor Javier Eduardo Cisneros Sánchez se desempeñó como Secretario Primero de Conflicto del SITRAISNA, y el señor José Luis Pascasio Melgar como Secretario de Relaciones Nacionales e Internacionales y, posteriormente como Secretario Segundo de Conflictos.

- En los años dos mil diecisiete al dos mil diecinueve, los señores Pascasio Melgar y Cisneros Sánchez se dedicaron a prestar dinero a los compañeros de trabajo en horas laborales cuando debían realizar la actividad sindical para la cual estaban facultados, de acuerdo a la licencia especial concedida.

- Dichos préstamos y los pagos correspondientes se realizaban en la sede sindical que está en las oficinas centrales del ISNA, y los realizaron en diversos horarios dentro de la jornada laboral, el cual es desde las siete horas con treinta minutos hasta las quince horas con treinta minutos.

- En el año dos mil diecinueve, mientras se encontraba destacado en el Hogar del Niño San Vicente de Paúl que está situado en el Barrio San Jacinto, observó a los investigados en varias ocasiones efectuando cobros a compañeros de trabajo que les adeudaban dinero, lo cual ocurrió entre las once y las quince horas.

-Según el Contrato Colectivo de Trabajo la pausa de almuerzo es de una hora diaria, comprendida entre las doce a las trece horas.

- Los señores Pascasio Melgar y Cisneros Sánchez tenían una licencia especial, quienes inicialmente debían efectuar sus labores en la sede central del SITRAISNA, y desplazarse a otras áreas a realizar actividades de carácter sindical de acuerdo al calendario de trabajo y exigencias de los trabajadores. Los referidos señores no desempeñaban sus funciones ordinarias porque dicha licencia fue concedida a tiempo completo.

- Los usuarios de los préstamos que realizaban los señores Pascasio Melgar y Cisneros eran compañeros de trabajo. Afirma que en más de una ocasión les llamó la atención porque no era ético, pero dicha conducta continuó.

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

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5º 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 Reglamento de la LEG establece que en el procedimiento administrativo sancionador rige el principio de libertad probatoria, siendo admisibles todos los medios de prueba, que cumplen los requisitos de licitud, pertinencia, idoneidad, necesidad y utilidad; habiéndose realizado el juicio de admisibilidad y procedencia correspondiente.

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

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

Finalmente, en cuanto a la prueba testimonial, el artículo 106 de la LPA, alude que, “[l]as pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica” –a excepción de la documental–, por lo que a continuación se establecerá el valor probatorio de la misma.

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

*1. Calidad de los servidores públicos de los investigados y su horario de trabajo en el período objeto de investigación:*

Durante el período comprendido entre los días veintinueve de abril de dos mil diecisiete hasta el veintinueve de abril de dos mil veintidós, el señor **José Luis Pascasio Melgar** se desempeñó como Encargado de Almacén de Activo Fijo en el Departamento de Almacenes y Suministros del ISNA, con un horario de trabajo de lunes a viernes desde las siete horas con treinta minutos hasta las quince horas con treinta minutos.

Dentro de las funciones establecidas para ese cargo se encuentran: *i)* coordinar el resguardo de bienes muebles que ingresen y egresen del área de activo fijo por compra o donación, ubicando los bienes en espacios adecuados que reúnan las condiciones mínimas necesarias de seguridad, para garantizar la protección y existencia física de los mismos; *ii)* asegurar la codificación de los bienes muebles que ingresan al área de activo fijo, proporcionando a los auxiliares los números de inventario a ser colocados en los bienes, para posteriormente asignarlos a los usuarios; entre otras.

En el período objeto de investigación, el señor **Javier Eduardo Cisneros Sánchez** ejerció el cargo de Auxiliar de Mantenimiento del Departamento de Infraestructura y Servicios Generales en el ISNA, con el mismo horario de trabajo antes aludido.

Entre las funciones que debía desempeñar el señor Cisneros Sánchez destacan las siguientes: *i)* realizar reparaciones de tuberías de aguas negras, aguas lluvias, agua potable, baños, servicios sanitarios y grifos que presenten daños o fuga; *ii)* ejecutar trabajos de pintura de edificios, reparación de techos; y, *iii)* ejecutar trabajos de albañilería en las instalaciones físicas donde esté asignado.

Todo lo anterior, como se relaciona en. *a)* copia simple de memorándum de fecha catorce de enero de dos mil veintidós (fs. 25 al 27); *b)* copia certificada de constancia laboral, ambos documentos emitidos por la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos del ISNA (f. 360); *c)* copia certificada de refrendas de contratos laborales del referido señor correspondiente a los años dos mil diecisiete al dos mil veintidós (fs. 447 al 461).

**2. De la autorización de licencia sindical a favor de los investigados durante el período objeto de investigación.**

Durante los meses de abril de dos mil diecisiete a marzo de dos mil veintiuno, los señores **Javier Eduardo Cisneros Sánchez** y **José Luis Pascasio Melgar** formaron parte de la Junta Directiva del SITRAISNA, habiéndose desempeñado, en ese orden, como Secretario Primero de Conflictos y Secretario de Relaciones Nacionales e Internacionales.

Al respecto, de conformidad a la cláusula número cuarenta y siete del Contrato Colectivo de Trabajo del ISNA, –vigente en la fecha en que ocurrieron los hechos investigados–, la institución debía conceder con goce de sueldo a cinco miembros de la Junta Directiva del sindicato para que atendiesen asuntos relacionados con las actividades del mismo durante el período que ejercieran su cargo.

Es así como, entre los meses de enero de dos mil dieciséis a marzo de dos mil veintiuno, el señor **Javier Eduardo Cisneros Sánchez** contaba con permiso con goce de sueldo a tiempo completo para atender asuntos relacionados con las actividades sindicales por ser miembro de la Junta Directiva del SITRAISNA. En cuanto al señor **José Luis Pascasio Melgar**, dicho permiso se le concedió a tiempo completo a partir del día tres de julio de dos mil diecisiete y marzo de dos mil veintiuno.

Como consecuencia de lo anterior, se nombró a otra persona como Encargada de Almacén interina mientras estuvo vigente el permiso con goce de sueldo del señor **José Luis Pascasio Melgar**. En cuanto a las funciones del señor **Javier Eduardo Cisneros Sánchez** como Auxiliar de Mantenimiento del Departamento de Infraestructura y Servicios Generales en el ISNA, éstas fueron distribuidas al personal con similar cargo durante el período de vigencia del citado permiso.

Por tanto, no existen registros de permisos, evaluaciones de desempeño ni informes de labores de los referidos señores ya que se dedicaban exclusivamente a labores sindicales y sus funciones ordinarias fueron distribuidas entre otros empleados.

Así, el lugar destinado para realizar las actividades de directivos sindicalistas era el local del SITRAISNA ubicado en la sede central de ISNA, San Salvador.

Todo lo anterior, según consta en la documentación que obra en el expediente administrativo de folios 32, 107, 108 al 114, 303, 308, 311 al 313, 372 al 375, 442 al 445, 464, 465, 466, relacionada en el considerando anterior.

**3. De la realización de actividades privadas por parte de los investigados, durante la jornada laboral que debían cumplir sus funciones como Secretario Primero de Conflictos y Secretario de Relaciones Nacionales e Internacionales del SITRAISNA, en el período de abril de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil diecinueve:**

Como se estableció en el apartado precedente, durante los meses de abril de dos mil diecisiete a marzo de dos mil veintiuno, el señor **Cisneros Sánchez** no desempeñó su cargo como Auxiliar de Mantenimiento del Departamento de Infraestructura y Servicios Generales; pues se le concedió permiso con goce de sueldo para dedicarse únicamente a asuntos relacionados con las actividades sindicales por ser miembro de la Junta Directiva del SITRAISNA. Respecto al señor **Pascasio Melgar** dicho permiso se le autorizó durante los meses de marzo de dos mil diecisiete a marzo de dos mil veintiuno para tal fin.

En ese sentido, durante el período de vigencia del referido permiso, los investigados debían dedicarse a las actividades relacionadas con los asuntos del SITRAISNA en el horario desde las siete horas con treinta minutos hasta las quince horas con treinta minutos, de lunes a viernes.

Lo anterior como se verifica en: *i)* copia simple de memorándum de fecha catorce de enero de dos mil veintidós, suscrito por la Jefe de la Unidad de Recursos Humanos del ISNA (fs. 25 al 27); *ii)* copia certificada de los memorándum de fechas veintiséis de enero de dos mil dieciséis y tres de julio de dos mil diecisiete, emitido por la Jefa del Departamento de Administración de Talento Humano del ISNA (fs. 303 y 308); *iii)* Copia certificada de nota de fecha veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, emitida por el Secretario General del SITRAISNA (f. 311); *iv)* copia simple de las cláusulas del Contrato Colectivo de Trabajo relativas a los horarios, permisos, tiempos de tolerancia, local sindical y descansos remunerados (fs. 108 al 114).

Ahora bien, es preciso señalar que en la audiencia de prueba, el señor [REDACTED] (fs. 498 y 499) fue claro en manifestar que durante los años dos mil diecisiete a dos mil diecinueve, los señores **Javier Eduardo Cisneros Sánchez** y **José Luis Pascasio Melgar** le realizaron una serie de préstamos por cantidades que oscilaban entre los cien y doscientos dólares de los Estados Unidos de América (US \$100 y \$200), los cuales le fueron entregados cada tres o cuatro meses dentro de la sede sindical del SITRAISNA durante la jornada laboral; es decir, entre las siete horas con treinta minutos a las quince horas con treinta minutos. Asimismo, señaló que el pago de dichos préstamos se realizó en la referida sede y en ocasiones el señor Cisneros Sánchez se trasladaba en moto hacia la oficina territorial de Soyapango del ISNA, lugar donde se encontraba destacado el testigo, para realizar el cobro a su persona y a otros empleados destacados en esa oficina. Finalmente, indicó que dichos préstamos eran otorgados en carácter privado, no institucionales.

En efecto, desde el día tres de julio de dos mil trece dicho testigo se encuentra destacado como promotor social en la Delegación Regional de Soyapango, departamento de San Salvador, como consta en copia certificada de resolución RT129 de esa fecha, emitida por el Director Ejecutivo del ISNA (f. 405).

Por otra parte, el señor [REDACTED] expresó en la audiencia de prueba que, durante los años dos mil diecisiete al dos mil diecinueve, los señores **Pascasio Melgar** y **Cisneros Sánchez** se dedicaron a prestar dinero a los compañeros de trabajo en horas laborales, lapso en el que debían realizar las actividades sindicales para la cual estaban facultados la licencia especial que les fue concedida para ello. Asimismo, afirmó que en el período antes indicado cuando integraba la Junta Directiva del SITRAISNA, observó en ocasiones que los pagos de dichos préstamos se realizaban en el local de la sede del sindicato, situación que consideró antiético y por lo cual en más de una ocasión les llamó la atención, sin que dicha cesara.

Adicionalmente, el deponente manifestó que en el año dos mil diecinueve mientras estaba destacado en el Hogar del Niño San Vicente de Paúl, observó en varias ocasiones que, entre las once a las quince horas, los investigados llegaban a esa entidad para cobrar los préstamos realizados a los compañeros de trabajo que estaban asignados en esa entidad.

Consta a folio 646 del expediente copia certificada del oficio N.º392/17 de fecha diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, según el cual el señor [redacted] fungió como Secretario General del SITRAISNA durante los años dos mil diecisiete y dos mil dieciocho.

Aunado a lo anterior, en relación con lo expresado por el señor [redacted] referente a que los investigados se apersonaban al Hogar del Niño San Vicente de Paúl para realizarle cobros a los empleados de esa entidad, se advierte que en la planilla de dicha institución correspondiente al período objeto de investigación, figura la señora [redacted] como Encargada de fondos de dicho Centro de Acogimiento, según memorándum referencia DE/URH/REMUNERACIONES/017/2022 de fecha dieciocho de julio de dos mil veintidós, emitido por la Jefe de la Unidad de Recursos Humanos del ISNA (fs. 372 al 375) y copias certificadas de acuerdos de nombramiento y refrenda respectivos (fs. 440 y 441).

Ahora bien, debe acotarse que el período de investigación del presente procedimiento se determinó entre los días veintinueve de abril de dos mil diecisiete y el veintinueve de abril de dos mil veintidós; no obstante, a partir de las declaraciones de los testigos, se verifica que las referidas conductas antiéticas ocurrieron entre los años dos mil diecisiete al dos mil diecinueve.

A su vez, se advierte la existencia de tres notas simples suscritas por una persona que se identifica como [redacted] (fs. 13 al 16), una de ellas con fecha veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, en las que la suscribiente informa a una persona de nombre "Javier" el pago de diferentes cantidades en concepto de abonos a los préstamos que le realizó a ella.

A partir de dichos elementos, es posible advertir la coincidencia en los nombres de la deudora y el prestamista que consta en las notas con los de la señora [redacted] y el investigado, señor Javier Eduardo Cisneros Sánchez.

En ese contexto, del análisis integral de los elementos de prueba obtenidos, se verifica que los señores **Javier Eduardo Cisneros Sánchez** y **José Luis Pascasio Melgar** se encontraban exonerados de cumplir con las funciones ordinarias para las que fueron contratados en el ISNA debido al permiso que se les autorizó con base en la cláusula número cuarenta y siete del Contrato Colectivo de Trabajo de esa entidad pública. Ahora bien, dicho permiso les facultaba realizar actividades sindicales sin que de modo alguno significara una habilitación para realizar actividades de interés personal, como préstamos de dinero y el cobro de los mismos, sino que estaban obligados a cumplir su horario de trabajo y durante ese tiempo dedicarse únicamente a las funciones asignadas como directivos sindicales del SITRAISNA.

De tal forma que, al haber ejecutado acciones de préstamo y cobro de dinero a empleados del ISNA dentro de la sede del citado sindicato o bien desplazarse a otras dependencias para ese mismo fin –tales como la oficina territorial de Soyapango del ISNA o al Hogar del Niño San Vicente de Paúl–, todo ello en el período entre los meses de abril de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil diecinueve y durante su horario de trabajo, los investigados realizaron actividades ajenas a su quehacer de directivos del SITRAISNA, transgrediendo con ello la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

En ejercicio de su derecho de defensa el señor José Luis Pascasio Melgar (f. 96) alegó que la tramitación del presente procedimiento "obedece a diferencias personales con el Secretario General de SITRAISNA [redacted], quien, mientras fui directivo sindical, fungió como secretario

general a excepción de los últimos dos años, marzo de dos mil diecinueve a marzo de dos mil veintiuno, el cual fue sacado de la junta directiva por no presentarse en los horarios establecidos por la institución. El señor [redacted] fue denunciado a la comisión de honor de ese sindicato quien abrió un proceso para su expulsión (...). Por tal razón el señor [redacted] fue retirado como opción de planilla para el siguiente período de junta directiva sindical, posteriormente fue electo nuevamente como secretario general de SITRAISNA con una planilla diferente de los cuales el señor [redacted] y el señor [redacted] son parte de la actual junta directiva del SITRAISNA y son las personas denunciadas” (sic).

Añadió que, “el día veintiséis de noviembre nuevamente fui atacado verbalmente por miembros de la junta directiva en mención, situación que informé a mi jefa inmediata (...)” (sic).

Por otra parte, el señor Javier Eduardo Cisneros Sánchez reiteró esos mismos argumentos en su escrito de defensa (fs. 115 y 116). Asimismo, menciona que las notas simples dirigidas a una persona de nombre “Javier” no prueba que él o a la persona a la que va dirigida se dedique a la “usura” en horario laboral. Finalmente, negó dedicarse a la actividad de prestar dinero.

Posteriormente, en el traslado o audiencia final conferida a los investigados, por medio de su Defensor Público, licenciado [redacted], afirmaron que los hechos plasmados por los testigos conllevan a una “forma revanchista” (sic) para descalificarlos en sus ansias de poder y continuar perpetrándose en la Junta Directiva de dicho sindicato.

Además, refirió que el segundo de los testigos carece de “credibilidad suficiente” (sic) para establecer los elementos de juicio, por cuanto es empleado del ISNA y ejerció libremente su profesión como abogado cuando tenía el fuero sindical. Asimismo, el citado profesional alude que el primer testigo “confesó desviarse de su ruta de trabajo para buscar prestamos en la sede central” (sic), por lo que no tiene credibilidad.

Sobre tales argumentos, en primer término, es preciso indicar que si bien los investigados niegan haber realizado acciones de préstamo de dinero y el cobro de éstos, e indican que las notas simples incorporadas al expediente no prueba la entrega de dichos préstamos, para establecer el cometimiento de la infracción este Tribunal ha valorado toda la prueba en su conjunto, tanto la deposición de los señores [redacted] y [redacted], como la prueba documental que consta en el expediente, la cual en su integridad le ha generado la certeza que los hechos denunciados en contra de los señores Cisneros Sánchez y Pascasio Melgar efectivamente acontecieron, siendo contrarios a la LEG.

Debe destacarse que la inmediación del testimonio del señor [redacted] en audiencia era sin duda necesaria para comprobar o desvirtuar los hechos atribuidos a los investigados, ya que existen conductas éticamente reprochables que sólo quienes las han presenciado directamente pueden informar de ellas, en este caso, el testigo fue uno de los beneficiados con los préstamos que otorgaron los señores Cisneros Sánchez y Pascasio Melgar durante los años dos mil diecisiete y dos mil diecinueve en horas labores, y a quien también le cobraron el dinero adeudado tanto en el local sindical de la sede central del ISNA o como en la oficina territorial de Soyapango de ese instituto, donde también le cobraban a otros compañeros de trabajo.

Dicho testimonio fue concordante con lo expresado por el señor [redacted], quien indicó que durante los años dos mil diecisiete y dos mil dieciocho presenció en ciertas ocasiones cuando los señores Cisneros Sánchez y Pascasio Melgar prestaban dinero dentro del local sindical en horas laborales a compañeros de trabajo del ISNA; período en el que este testigo se desempeñó como Secretario General del SITRAISNA y tenía como lugar de trabajo el referido local.

Asimismo, aseveró que durante el año dos mil diecinueve, en el Hogar del Niño San Vicente de Paúl, observó que en horas laborales los investigados se apersonaron a esa entidad para realizar cobros de los préstamos otorgados a empleados de ese sitio.

Es decir, los hechos antes descritos fueron declarados por los referidos testigos de forma coherente y clara, el señor [redacted] como sindicalista, y en el caso del señor [redacted] por haber sido beneficiado directamente con los préstamos en comento.

En efecto, como lo ha reconocido este Tribunal en sus criterios de interpretación para la aplicación de la LEG, existen casos como este en que es esencial la declaración de personas que revelen hechos que de manera usual ocurren en lo oculto o han sido presenciados por pocos testigos, y que por diversas circunstancias no llegan a ser conocidos por los canales regulares de la Administración Pública. Normalmente, quienes conocen de primera mano sucesos como el analizado pueden ser servidores públicos o particulares, por esta razón el testigo ocupa un lugar fundamental en la Convención Interamericana contra la Corrupción y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución del 22/VII/2020, procedimiento referencia 55-A-17 y resolución del 09-VI-2022, procedimiento referencia 95-D-19).

Ahora bien, en cuanto al argumento que los testimonios de los señores [redacted] y [redacted] carecen de credibilidad, en razón que el primero se dedicaría al ejercicio libre de la profesión – hechos que son objeto de investigación en otro procedimiento administrativo sancionador tramitado por este Tribunal–, y que el segundo se habría desviado de su ruta para obtener los citados préstamos en la sede central del ISNA, así como a un supuesto revanchismo, existente entre los testigos y los investigados, es necesario aclarar que esas circunstancias, por sí mismas, no inciden en la credibilidad de las declaraciones brindadas al no haberse advertido inconsistencias en las mismas, para lo cual los investigados y su defensa técnica contaron con la oportunidad procedimental mediante el contrainterrogatorio, que fue realizado en la audiencia de recepción de dicha prueba testimonial, así tampoco sin que en el mismo se evidenciara alguna inconsistencia en las declaraciones brindadas.

En tal sentido se insiste que, a criterio de este Tribunal, a partir de una valoración integral de los medios de prueba admitidos en esta sede, según el sistema de la sana crítica, en la que se verificó que los testimonios recibidos se robustecían con la prueba documental relacionada, existe la convicción sobre la responsabilidad de los señores Cisneros Sánchez y Pascasio Melgar, en los hechos que se les atribuyen y que se encuentran sólidamente acreditados.

En definitiva, se ha establecido en este procedimiento la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG por parte de los señores **Javier Eduardo Cisneros Sánchez** y **José Luis Pascasio Melgar**, en tanto se esperaba de ellos que, como servidores públicos y directivos sindicales, emplearan el tiempo asignado exclusivamente para desempeñar sus funciones y cumplir las responsabilidades como Secretario Primero de Conflictos y Secretario de Relaciones Nacionales e

Internacionales, respectivamente, a fin de que atendieran asuntos relativos a los fines del SITRAISNA durante su jornada laboral.

#### *4. Sobre la responsabilidad de los investigados por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.*

Es preciso acotar que, 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 13 de febrero de 2017 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 30 de marzo de 2016 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”*.

Asimismo, 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 (...)”*.

En ese orden de ideas, en el caso de mérito, este Tribunal considera que los investigados se encontraban en una posición material que les habilitaba la posibilidad de conocer sus funciones, obligaciones y derechos como servidores públicos y miembros de la Junta Directiva del SITRAISNA; es decir, tuvieron la oportunidad real y el dominio completo de solicitar las licencias correspondientes para ausentarse de sus labores o realizar las actividades privadas de los préstamos en un horario distinto a la jornada laboral; no obstante, ejecutaron acciones de préstamos privados y cobro de los mismos dentro del horario de trabajo sin contar con autorización para ello, abusando de su calidad de dirigentes

sindicalista y de la licencia correspondiente que se les otorgó para atender únicamente asuntos relativos al sindicato en comento, y no para dedicarse a otro tipo de actividades de índole personal, tal como se ha comprobado.

En consecuencia, se ha acreditado en el presente caso la existencia del nexo subjetivo entre los señores Javier Eduardo Cisneros Sánchez y José Luis Pascasio Melgar y la conducta comprobada mediante este procedimiento –la cual es típica y antijurídica conforme al artículo 6 letra e) de la LEG–; habiéndose establecido con total certeza que los investigados actuaron con un comportamiento doloso, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

#### **V. Sanción aplicable.**

El Artículo 42 de la LEG establece que: *“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 Reglamento de la LEG prescribe también estos aspectos y agrega que para la fijación del monto de la multa se tomará en cuenta los criterios establecidos en el artículo 44 de la LEG y el monto del salario mínimo mensual para el sector comercio vigente en el momento en que se cometió la infracción.

En ese sentido, el artículo 144 inciso 1º de la LPA señala que al responsable de dos o más infracciones, se le impondrán todas las sanciones correspondientes a las diversas infracciones.

Para determinar la sanción a imponer a los señores Javier Eduardo Cisneros Sánchez y José Luis Pascasio Melgar, es necesario tener en cuenta que incurrieron en la conducta constitutiva de transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, durante los meses de abril de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil diecinueve; es decir, de manera continuada.

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 referirse a este tipo de infracciones, cabe mencionar la denominada unidad típica de la acción u omisión infractora, categoría jurídica del Derecho Administrativo Sancionador que exige la concurrencia de un único acto de voluntad encaminado a la realización de toda la dinámica infractora (Nieto, Alejandro, “Derecho Administrativo Sancionador”, Editorial TECNOS, Tercera Edición Ampliada, Madrid, 2002. Págs. 449-450) [citado en sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 5-VII-2017, en el proceso referencia 338-2010].

En ese sentido, se estima que la transgresión continuada al artículo 6 letra e) de la LEG por parte de los investigados, establecida en este procedimiento, goza de unidad típica de la acción infractora, pues se advierte un único acto de voluntad por parte de los mismos, que cumplió con los elementos

constitutivos de la descripción típica de la prohibición ética regulada en el citado artículo, es decir, un solo acto de voluntad encaminado a realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo.

Dado que dicha transgresión continuada cometida por los investigados deben tratarse como una sola, corresponde aplicarles una única sanción de multa a cada uno de ellos, cuya cuantía, como se indicó al inicio de este apartado, se determina en atención al salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, vigente al momento en que se cometieron las conductas antiéticas. Así, al haber acaecido los últimos hechos constitutivos de transgresiones éticas en el mes de diciembre del año dos mil diecinueve, es pertinente fijar el monto de la multa a imponer con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en ese mes y año, cuyo monto equivalía a trescientos cuatro dólares de los Estados Unidos de América (EE.UU.) con diecisiete centavos [US\$304.17], según el Decreto Ejecutivo N.º 6 de fecha veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, y publicado en el Diario Oficial N.º 240, Tomo 417, de fecha veintidós del referido mes y año.

Por tanto, para la determinación de las multas a imponer a los investigados resulta aplicable el monto relacionado.

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 las multas que se le impondrán a los señores Javier Eduardo Cisneros Sánchez y José Luis Pascasio Melgar, son los siguientes:

*i) El daño ocasionado a la Administración Pública.*

La conducta de los investigados 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, ya que se ha comprobado que entre los meses de abril de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil diecinueve, los investigados se dedicaron a brindar préstamos y cobrar los mismos a empleados de ese Instituto durante su jornada laboral, sin que existiera justificación o documentación de respaldo, que les habilitara para ello por parte de esa entidad pública; pues, la licencia especial sindical que se les autorizó en ese lapso únicamente les permitía dedicarse a actividades vinculadas con los asuntos del SITRAISNA del cual formaban parte como dirigentes.

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 los investigados no acataron el permiso sindical que se les otorgó; pues, –se reitera– a pesar que a dichos señores se les exoneró prestar los servicios ordinarios de sus cargos como empleados del ISNA, durante la vigencia de esa licencia sindical solo debían atender asuntos relativos a las actividades del SITRAISNA; sin embargo, los investigados, de forma reiterada, se dedicaron a realizar las actividades lucrativas antes aludidas, distintas para las cuales se les autorizó sus permisos sindicales.

*ii) La renta potencial de los sancionados al momento de la transgresión.*

En el período comprendido entre los meses abril de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil diecinueve, cuando acaecieron hechos constitutivos de transgresión ética del artículo 6 letra e) de la LEG, el señor José Luis Pascasio Melgar percibía un salario mensual de seiscientos cuarenta y nueve dólares de los EE.UU. (US\$649.00). Por otro parte, el señor Javier Eduardo Cisneros Sánchez percibía un salario mensual de setecientos noventa y siete con doce centavos de los EE.UU. (US\$797.12), como se verifica en las copias certificadas: *i)* de constancia laboral y de salario del señor Cisneros Sánchez, emitida por la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos (f. 360); y, *ii)* de refrendas de los contratos laborales de los investigados (fs. 447 al 461)

En consecuencia, en atención a la afectación ocasionada a la Administración Pública por la conducta acreditada, y a la renta potencial de los señores Pascasio Melgar y Cisneros Sánchez, es pertinente imponerle a cada uno una multa de dos salarios mínimo mensual urbano para el sector comercio, de trescientos cuatro dólares de los EE.UU. con diecisiete centavos (US\$304.17), por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, cuantía que resulta proporcional a la transgresión cometida según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución; VI. 1 letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 1 letra c) y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4 letras a), b), f), g) e i), 6 letra c), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental; 95 y 97 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE**:

*a) Sanciónase* al señor Javier Eduardo Cisneros Sánchez, Auxiliar de Mantenimiento del Departamento de Infraestructura y Servicios Generales 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 ex Directivo del Sindicato de Trabajadores del ISNA, con una multa de seiscientos ocho dólares de los Estados Unidos de América con treinta y cuatro centavos (US\$608.34), por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que durante los meses de abril de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil diecinueve, realizó actividades no institucionales y desvinculadas con su labor como sindicalista durante su jornada laboral, entre ellas ejecutar acciones de préstamo y cobro de dinero a empleados de ese instituto, según consta en el considerando IV de esta resolución.

*b) Sanciónase* al señor José Luis Pascasio Melgar, Encargado de Almacén de Activo Fijo del Departamento de Almacenes y Suministros del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, ahora Consejo Nacional de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia, y ex Directivo del Sindicato de Trabajadores de ese Instituto, con una multa de seiscientos ocho dólares de los Estados Unidos de América con treinta y cuatro centavos (US\$608.34), por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que durante los meses de abril de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil diecinueve, realizó actividades no institucionales y desvinculadas con su labor como sindicalista durante su jornada laboral, entre ellas ejecutar acciones de préstamo y cobro de dinero a empleados de ese instituto, según consta en el considerando IV de esta resolución.

c) Se hace saber a los sancionados por medio de su Defensor Público que, de conformidad con 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 siguiente al de la notificación respectiva.

*Notifíquese.*

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.