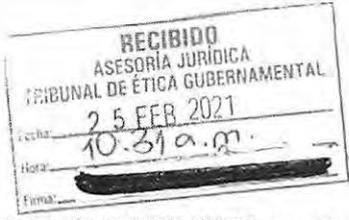


10.31
25-02-21



00019-19-ST-COPA-2CO
14-PA-19

JUZGADO SEGUNDO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Santa Tecla, a las nueve horas con treinta y cinco minutos del día siete de mayo del año dos mil veinte.

El presente proceso abreviado ha sido promovido por la señora [Redacted], en contra del TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, pretendiendo la declaratoria de ilegalidad de los siguientes actos administrativos:

- a. Resolución de las catorce horas con treinta minutos del día 03 de octubre de 2018, mediante la cual se sancionó a la demandante con una multa de mil novecientos treinta y nueve dólares de los Estados Unidos de América con veinte centavos de dólar (\$1,939.20), por la transgresión a la prohibición ética contenida en el artículo 6 literal c) de la Ley de Ética Gubernamental.
- b. Resolución de las nueve horas con treinta minutos del día 08 de noviembre del año 2018, en la que se desestimó el recurso de reconsideración interpuesto contra la anterior resolución.

Han intervenido en este proceso como procurador de la demandante, el abogado [Redacted], como procuradoras de la autoridad demandada, las abogadas [Redacted] y [Redacted]; y el Fiscal General de la República a través del agente auxiliar, el abogado [Redacted].

I. ANTECEDENTES

PRIMERO. Actuaciones procesales, fundamentos de las partes y opinión técnica de la FGR

1. Actuaciones procesales. El presente proceso inició con la admisión de la demanda, como consta a f. 27. La parte demandada contestó los traslados realizados y el emplazamiento, según se detalla a continuación: a ff.30-35 pronunciándose sobre la procedencia de la medida cautelar; a f.42 remitiendo el expediente administrativo, y a ff.43-46 contestando la demanda. La medida cautelar fue declarada sin lugar conforme se resolvió a ff.47-49. La audiencia única se celebró el día 10 de octubre de 2019, tal como consta en acta levantada y agregada a f. 61, quedando el proceso para dictar sentencia.

2. Alegatos de la parte demandante: la pretensión de la parte actora es que se declaren ilegales los actos administrativos que se delimitaron al inicio de esta sentencia. Los argumentos fácticos y jurídicos para sustentar su pretensión, en síntesis, son los siguientes: a. que no infringió el artículo 6 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG); b. que el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) no valoró las pruebas propuestas en el procedimiento sancionador, ni motivó dicho rechazo; c. que con la aludida prueba se habría comprobado que no cometió la prohibición ética atribuida; y d. que la sanción impuesta es desproporcional. A partir de lo expuesto, considera que la autoridad demandada ha violado el derecho a la seguridad jurídica, defensa y contradicción de la prueba, así como el principio de proporcionalidad. Lo anteriormente descrito consta a ff.1-10 del expediente judicial.

3. Alegatos de la parte demandada: el TEG arguyó que lo alegado por la demandante no es cierto, solicitando que se declaren legales los actos administrativos impugnados. En su contestación de demanda sostuvo: a. que sí se cometió la infracción ética; b. que los elementos probatorios rechazados carecían de los requisitos necesarios para su admisión; c. que en el procedimiento sancionador administrativo se respetaron las oportunidades reales de defensa; y d. que la sanción es proporcional.

dado que se aplicaron los criterios de dosimetría punitiva estipulados en las LEG; de esta manera, concluyó que no se han violentado los derechos de la demandante y solicitó que se declaren legales las actuaciones impugnadas. Todo ello según consta a ff.43-46 del expediente judicial.

4. **Opinión técnica de la FGR.** La Fiscalía consideró que los actos administrativos son legales, pues según su apreciación la autoridad demandada aplicó correctamente la ley sectorial. Tal opinión consta en el audio video de la audiencia.

SEGUNDO. Prueba propuesta y admitida

Para resolver el caso, conforme con los artículos 317 al 319 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), se admitió la siguiente prueba documental: a) copia simple de la constancia de horario laboral extendida por el Jefe del Servicio de Endocrinología del Instituto Salvadoreño del Seguro Social; y b) copia simple de la constancia de horario laboral emitida por el Jefe de Consulta de Endocrinología del Hospital Nacional Rosales, propuesta por la parte actora; y el expediente administrativo, propuesto por ambas partes. Lo que consta en acta levantada y agregada a f.61.

II. HECHOS PROBADOS Y FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Delimitación de la pretensión y de los motivos de ilegalidad

Tal como se ha delimitado la pretensión de las partes y sus fundamentos en el romano I, Primero, de esta sentencia, los argumentos jurídicos y valoración de la prueba seguirá el siguiente itinerario: 1. supuesta violación al derecho a la seguridad jurídica, defensa y contradicción de la prueba; y 2. supuesta violación al principio de proporcionalidad. Analizado lo anterior, se resolverá sobre la legalidad o no de los actos administrativos impugnados.

SEGUNDO. VERIFICACIÓN DE LOS MOTIVOS DE ILEGALIDAD

1. Sobre la supuesta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, defensa y contradicción de la prueba

a. Análisis de la supuesta vulneración de la seguridad jurídica

El derecho a la seguridad jurídica se ha reconocido como la certeza de los individuos acerca de su situación jurídica, lo que implica que el ciudadano sepa a qué atenerse en sus relaciones con la administración, esto es, el conocimiento de los ámbitos de licitud e ilicitud, así como que dicha situación jurídica no será modificada sino mediante procedimientos establecidos previamente y por la autoridad competente. De tal suerte se constituye asimismo como una garantía a los derechos de las personas y una limitación a la arbitrariedad del “poder público”, pues toda autoridad debe regirse exclusivamente por las facultades concebidas por el ordenamiento jurídico (Sala de lo Contencioso Administrativo sentencias 174-2010 del 04-II-2013 y 222-2010 del 19-III-2013).

En ese contexto es necesario señalar que el procedimiento administrativo sancionador deducido en contra de la ahora parte actora, fue iniciado en el año 2014, habiéndosele atribuido el cometimiento de la prohibición ética establecida en el artículo 6 literal c) de la LEG, es decir, percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario; particularmente se estableció que la doctora [REDACTED] laboró en el año 2014 para el Hospital Nacional Rosales (HNR) y para el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) en horarios coincidentes.

Se ha verificado en el expediente administrativo 90-D-14, que el TEG tramitó el procedimiento sancionador de conformidad con la LEG, por lo que no es posible concluir que en efecto se haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica de la referida profesional, por cuanto el procedimiento fue efectuado por la autoridad administrativa competente y de acuerdo a una normativa que se encontraba vigente previo a los hechos supuestamente constitutivos de la infracción (ley publicada en el Diario Oficial N°229, Tomo N° 393 del año 2011), debiendo de esta manera desestimarse dicho motivo de ilegalidad.

b. De la supuesta vulneración del derecho de defensa y contradicción de la prueba

Sin perjuicio de lo anterior, debe tomarse en consideración que, vinculado al derecho a la seguridad jurídica, la parte demandante alegó que el TEG no valoró la prueba propuesta consistente en la constancia horario laboral extendida por el Jefe del Servicio de Endocrinología del ISSS y la constancia de horario laboral extendida por el Jefe de Consulta de Endocrinología del HNR, la cual tenía como objeto demostrar que no se cometió la prohibición ética del artículo 6 literal c) de la LEG. Asimismo, que dicha prueba evidenciaba que no existía una coincidencia de los horarios de trabajo, siendo rechazada sin motivación, por ello aseveró que tales circunstancias provocaron la vulneración su derecho de defensa y contradicción de la prueba.

Basta jurisprudencia contencioso administrativa (sentencias 297-2010 del 23-XI-2017 y 372-2011 del 11-IX-2015, etc.) explica que el derecho de defensa en los procedimientos sancionatorios comprende una garantía de los individuos a ser oídos y utilizar las pruebas que consideren pertinentes, posibilitando la participación activa en todas las etapas del procedimiento que se siga en su contra, interviniendo en la defensa de sus derechos e intereses. Esto es importante, pues implica además una oportunidad real de defensa, dado que la persona es capaz de contradecir lo argumentado por la autoridad administrativa. En relación al caso en concreto y del análisis del expediente administrativo de referencia 90-D-14, se logra evidenciar que la doctora [REDACTED] intervino en todo el procedimiento administrativo, presentando escritos y prueba, haciendo uso del derecho de defensa que legalmente le correspondía. Es así que no se logra apreciar que haya existido indefensión en el procedimiento administrativo sancionador verificado por el TEG.

Consta también en el referido expediente administrativo, que la autoridad demandada procedió conforme lo dispuesto en los artículos 34 y 35 de la LEG, pues en la resolución del 22 de noviembre de 2017 (ff.150-151), dio apertura al término de prueba. Por lo que, el 04 de enero de 2018, la demandante presentó el escrito agregado a f.199 de dicho expediente, proponiendo como prueba las constancias de horario extendidas por el Jefe del Servicio de Endocrinología del ISSS y por el Jefe de Consulta de Endocrinología del HNR, las cuales habían sido incorporadas previamente en el escrito del 24 de agosto de 2015 (ff.87-88 del expediente administrativo). En esa lógica, se corrobora que el derecho a la contradicción de la prueba no fue vulnerado, pues de lo detallado se colige que la demandante sí lo hizo valer, en vista que se garantizó la oportunidad de aportar las pruebas que a su consideración eran conducentes para desacreditar la infracción atribuida y asimismo pudo controvertir las pruebas recabadas en su contra.

Respecto del rechazo de los medios probatorios propuestos por la doctora [REDACTED], es oportuno hacer reparos acerca de la pertinencia y la utilidad de la prueba. Según la Sala de lo Contencioso Administrativo (sentencia 156-2014 del 18-VIII-2017) la pertinencia es la relación de la prueba con el hecho y la utilidad implica la idoneidad de la misma para demostrar el hecho. Sobre este punto conviene

destacar que el incumplimiento al deber ético del artículo 6 literal c) de la LEG, supuestamente fue realizado por la aludida profesional en el año 2014, de ahí que el director del HNR presentó su denuncia ante el TEG el día 26 de noviembre de 2015, tal como consta a f.8 del expediente administrativo, esto se trae a colación precisamente porque la prueba debe guardar correspondencia con los hechos controvertidos (utilidad y pertinencia), que para el caso en particular, acaecieron en el año 2014.

En ese contexto, de la lectura de la constancia de horario laboral extendida por el Jefe del Servicio de Endocrinología del ISSS (f.87 del expediente administrativo), se observa que fue emitida el día 05 de febrero de 2015 y la constancia del Jefe de Consulta de Endocrinología del HNR el día 04 de febrero de 2015 (f.8 del expediente administrativo), de ambas constancias se logra establecer que existía un margen aproximadamente de quince minutos entre un horario y otro (según el detalle realizado en la tabla n°1).

Tabla n°1. Detalle de horarios consignados en las constancias emitidas por el Jefe del Servicio de Endocrinología del ISSS y el jefe de Consulta de Endocrinología del HNR.

| Institución | Días de la semana | Horario |
|--|-------------------|---------------|
| Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) | Lunes a Jueves | 7:00 a 11:00 |
| | Viernes | 7:00 a 9:00 |
| | | 13:00 a 15:00 |
| Hospital Nacional Rosales (HNR) | Lunes a Jueves | 11:15 a 13:15 |
| | Viernes | 9:15 a 11:15 |

Fuente: elaboración propia.

Con la prueba relacionada, la demandante pretendía comprobar que no cometió la infracción imputada, pues tenía aproximadamente quince minutos para trasladarse de una institución a otra. No obstante, tomando en cuenta el año en el que se atribuyó la conducta (2014), se advierte que las constancias no proveen de certeza a cerca del periodo en el cual la doctora [REDACTED] desempeñaba sus funciones en los horarios detallados en tales elementos probatorios. En tal sentido, carecen de utilidad, en todo caso dichos documentos podían haber demostrado el horario correspondiente al 2015, pues en tal año fueron emitidas, mas no proporcionan elementos para determinar que en el año 2014 la demandante no tenía horarios coincidentes en el ISSS y en el HNR.

De la prueba rechazada en sede administrativa, es preciso reiterar que un medio de prueba será utilizado por la administración pública siempre y cuando sea útil y pertinente, para lo cual se ha reconocido que la misma debe ser valorada bajo las reglas de la sana crítica; particularmente, en el procedimiento sancionador ante el TEG el artículo 35 inciso final de la LEG y el artículo 96 del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental (RLEG) disponen que las pruebas vertidas serán valoradas por el citado sistema. Sin embargo, no se inhiere a la autoridad administrativa de motivar sus decisiones, en virtud que la motivación es una exigencia que garantiza la no afectación al derecho de defensa y contradicción. Es por ello que se vuelve necesario que las resoluciones estén sustentadas en las razones fácticas y jurídicas que llevaron a la administración pública a resolver de cierta forma, de modo que la persona las conozca.

Al respecto, se ha verificado que a ff.3223-3254 del expediente administrativo está agregada la resolución de las catorce horas con treinta minutos del 13 de octubre de 2018, en la que la autoridad demandada rechazó la prueba propuesta por la doctora [REDACTED] (en aplicación del artículo 89 del RLEG), por considerar que la misma no cumplía con los requisitos para su admisión al carecer de idoneidad y utilidad para poder controvertir los hechos imputados; justificando que no constaba la fecha a partir de la cual tal profesional tenía asignados los horarios presentados. Sumado a ello, estimó necesario

que las constancias establecieran un tiempo determinado, puesto que la infracción que se estaba investigando fue cometida en el año 2014 y no en el 2015, siendo estas las razones por las que consideró que no tenía vinculación al objeto del procedimiento. En síntesis, se observa que la autoridad demandada hizo relación de los hechos y el derecho, precisando el porqué de su decisión, de ahí, es posible corroborar que el TEG sí motivó suficientemente su decisión.

En ese orden, corresponde ahora determinar si con la prueba admitida por la autoridad demandada en el procedimiento administrativo sancionador era posible constatar que la doctora [REDACTED] cometió la prohibición ética del artículo 6 literal c) de la LEG. Bajo tal lógica, en el expediente administrativo se verificó (a ff.404-405) que se encuentra agregada la constancia emitida por el Departamento de Recursos Humanos del HNR, en la que se estableció cuáles eran los horarios de trabajo de la doctora [REDACTED] en el HNR en los meses de enero a septiembre y de octubre a diciembre de 2014, cuyo contenido se detalla en la tabla n°2. Asimismo, a f.1088 del mismo expediente, se adjuntó la certificación del informe de horarios de trabajo y modificaciones, emitido por el Jefe de Recursos Humanos del ISSS, que contiene los horarios de trabajo de dicha profesional en el ISSS para el año 2014 y que se han expuesto en la tabla n°3.

Tabla n°2. Horario de trabajo de la Dra. [REDACTED] en el HNR correspondiente al año 2014.

| Horario de trabajo en el HNR: año 2014 | | | | | |
|--|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Meses | Horario conforme con los días de la semana | | | | |
| | Lunes | Martes | Miércoles | Jueves | Viernes |
| Enero a septiembre | 9:00 a 11:00 | 9:00 a 11:00 | 9:00 a 11:00 | 9:00 a 11:00 | 9:00 a 11:00 |
| Octubre a diciembre | 12:00 a 14:00 | 12:00 a 14:00 | 12:00 a 14:00 | 12:00 a 14:00 | 10:00 a 12:00 |

Fuente: elaboración propia.

Tabla n°3. Horario de trabajo de la Dra. [REDACTED] en el ISSS correspondiente a los meses de enero a diciembre de 2014.

| Horario de trabajo en el ISSS: enero a diciembre de 2014 | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Lunes | Martes | Miércoles | Jueves | Viernes |
| 7:00 a 11:00 | 7:00 a 11:00 | 7:00 a 15:00 | 7:00 a 11:00 | 7:00 a 11:00 |

Fuente: elaboración propia.

Con dicha información, es evidente que los horarios de trabajo de la doctora [REDACTED] en el HNR y el ISSS eran los mismos, específicamente se advierte que en los meses de enero a septiembre de 2014 sus horarios coincidían de las nueve horas a las once horas, es decir, durante dos horas, y en los meses de octubre a diciembre de 2014, la coincidencia de horarios fue los días miércoles desde las doce horas hasta las catorce horas y los días viernes de las diez horas a las once horas.

Aunado a lo anterior, a ff.1357-1488 del expediente administrativo, consta la certificación del Plan Médico del HNR del 2014, en el cual se detalla que el horario de trabajo de la doctora [REDACTED] es el que se estipuló en la tabla n°2. A pesar de ello, en la certificación del control de asistencia para médicos del HNR (ff.439-644 del expediente administrativo), en el periodo comprendido de enero a julio de 2014, se observa que la demandante ingresaba a laborar a las once horas y no a las nueve horas como se estableció en su horario de trabajo, culminando su jornada a las trece horas. Asimismo, el incumplimiento de horarios también se refleja en la certificación de los registros de marcación biométrica del ISSS para el año 2014 (ff.2524-2535 del expediente administrativo).

De todo lo expuesto, se logra corroborar que la demandante sí incurrió en la prohibición ética del artículo 6 literal c) de la LEG, dado que durante el año 2014 devengó más de una remuneración.

proveniente del presupuesto del Estado, debido a que laboró para dos instituciones de salud (ISSS y HNR) en el mismo horario, sin justificación. En consecuencia, este Juzgado considera que el TEG brindó oportunidades reales de defensa a la parte actora y, por lo tanto, no existen la vulneración a los derechos aducidos por la demandante.

2. Sobre supuesta violación al principio de proporcionalidad

En el presente caso, habiendo determinado que la demandante en efecto cometió la infracción atribuida, es necesario verificar si la multa impuesta por el TEG en la resolución de las catorce horas con treinta minutos del 03 de octubre de 2018 es proporcional. Esto es ineludible ya que el principio de proporcionalidad es uno de los principios rectores del derecho administrativo sancionador, cuyo propósito es que la sanción sea idónea, necesaria y proporcional, es decir, busca que no sea excesiva ni insuficiente, sino razonable y adecuada al hecho constitutivo de la infracción. Así que el aplicador de la sanción tendrá que elegir, dependiendo de las circunstancias del caso y en el margen de actuación dado por el legislador, primero, qué sanción aplicar (en caso que se hayan determinado varias posibles); y segundo, una vez determinado cuál sanción aplicar, deberá elegir la intensidad de la misma, es decir, su *quantum*. Para tal efecto, deben utilizarse parámetros o *criterios de dosimetría punitiva*, los cuales han sido definidos por la Sala de lo Constitucional como aquellos criterios útiles para graduar la sanción que corresponda a cada caso (sentencia 109-2013 del 14-I-2016).

Para el caso de estudio, estos criterios se encuentran regulados en el artículo 44 de la LEG, en relación al artículo 102 del RLEG. Así, del análisis del acto impugnado, se advierte claramente (a ff.3250-3252 del expediente administrativo), que la autoridad demandada aplicó dichos parámetros, pues justificó el monto de la multa en la gravedad de la infracción, la reiteración de la conducta, el beneficio percibido, el daño causado y la capacidad de pago. En este sentido, la multa de mil novecientos treinta y nueve dólares de los Estados Unidos de América con veinte centavos de dólar (\$1,939.20) impuesta a la demandante es proporcional a criterio de este Tribunal. Por lo tanto, deben desestimarse todos los motivos de ilegalidad planteados y así se resolverá.

III. FALLO

POR TANTO: Con fundamento en las valoraciones expuestas, disposiciones legales citadas y según lo dispuesto en los artículos 2, 11 y 172 de la Constitución de la República; 4, 10 letra a), 12, 57, 59, 75, 81, 84 y 123 de la LJCA; 20, 217 y 218 del CPCM; 1, 2, 4, 5, 6 letra c), 42, 43 y 44 de la LEG; y 84 y 102 del RLEG, en nombre de la República de El Salvador, este juez **FALLA:**

- a) **DECLÁRASE** que no se han comprobado los vicios de ilegalidad alegados en los siguientes actos administrativos emitidos por el TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: i) resolución pronunciada a las catorce horas con treinta minutos del día 03 de octubre del año 2018, por medio del cual se sancionó a la doctora [REDACTED] con una multa de mil novecientos treinta y nueve dólares de los Estados Unidos de América con veinte centavos de dólar (\$1,939.20), por haber incurrido en la prohibición ética del artículo 6 literal c) de la LEG; y ii) resolución de las nueve horas con treinta minutos del día 08 de noviembre del año 2018, en la que se desestimó el recurso de reconsideración interpuesto contra la anterior resolución.

- b) HÁGASE SABER a las partes que, según el artículo 112 de la IJCA, les queda a salvo el derecho de interponer el recurso de apelación contra la presente sentencia.
 - c) De no interponerse recurso alguno en el término previsto por la ley, la presente sentencia quedará firme de conformidad al artículo 61 de la IJCA.
 - d) CONDÉNESE en costas a la parte actora de acuerdo al Derecho Común.
- NOTIFÍQUESE.



NOTA: La Unidad de Asesoría Jurídica del Tribunal de Ética Gubernamental ACLARA: que la presente es una copia de su original, a la cual le fueron eliminados ciertos elementos para la conversión en versión pública de conformidad con los artículos 30 y 6 letra a) de la Ley de Acceso a la Información Pública.




The seal is circular with a blue border. The text around the border reads "TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL" at the top and "EL SALVADOR, C.A." at the bottom. Inside the seal, there is a central emblem featuring a scale of justice and a book, with the words "UNIDAD DE ASESORÍA JURÍDICA" and "EL SALVADOR" also visible.