

15-A-23

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas con dieciocho minutos del día veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés.

Mediante resolución de fs. 2 y 3 se inició la investigación preliminar del caso y se requirieron informes sobre los hechos objeto de indagación; en ese contexto, se recibieron los siguientes documentos:

1) Oficio referencia N.º106/931/2023, de fecha veinticuatro de febrero de dos mil veintitrés, firmado por el Director del Hospital Nacional Zacamil, “Dr. Juan José Fernández” (HNZ), y adjuntos (fs. 6 al 88).

2) Nota de fecha seis de marzo de dos mil veintitrés, suscrita por la Directora del Hospital Policlínico de Zacamil del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), y anexos (fs. 89 al 137).

Al respecto, este Tribunal hace las siguientes consideraciones:

I. En el presente caso, el informante anónimo señaló que el señor , Laboratorista Clínico, “tiene plaza” (sic) en el HNZ y es “interino” (sic) en el Hospital Policlínico Zacamil del ISSS.

En la decisión citada *supra* se determinó que la indagación sobre los hechos informados se realizaría respecto del período comprendido entre el uno de enero de dos mil veintidós al diecisiete de febrero de dos mil veintitrés.

II. A partir de los informes rendidos por las autoridades competentes y la documentación adjunta a los mismos, obtenidos durante la investigación preliminar, se ha determinado que:

i) Desde el uno de diciembre de dos mil veintiuno, el señor se ha desempeñado como Profesional en Laboratorio Clínico (Segundo Nivel) en el HNZ; así, durante el año dos mil veintidós, devengó un salario mensual de seiscientos treinta dólares de los Estados Unidos de América (EE. UU.) [US\$630.00] y en el dos mil veintitrés, de seiscientos sesenta y uno con cincuenta centavos de dólar de los EE. UU. (US\$661.50).

Durante el lapso indagado, la jornada de trabajo del investigado en el HNZ era conforme a las Disposiciones Generales de Presupuestos y los horarios eran asignados por la misma institución; asimismo, registró la asistencia a sus labores mediante sistema de marcaciones electrónico.

Lo anteriormente expuesto, se verifica en la certificación de los documentos siguientes: 1) Tarjeta de Registro de Personal a nombre del investigado (fs. 7 y 8); 2) Refrenda de Puestos del HNZ, correspondientes a los años dos mil veintidós y dos mil veintitrés (fs. 14 al 16 y 20 al 22); y, 3) Contratos por servicios personales a nombre del señor , relativos a los años en comento (fs. 17 al 19).

ii) El señor se ha desempeñado como Laboratorista Clínico del Hospital Policlínico Zacamil del ISSS, realizando diversos interinatos, desde el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno; en los cuales devengó un salario mensual de novecientos setenta y cuatro con setenta y siete centavos de dólar de los EE. UU. (US\$974.77).

Específicamente, durante el período investigado, el aludido servidor público estuvo vinculado a dicha institución en los siguientes lapsos: i) del diecisiete al veintiséis de enero; ii) del veintiocho de enero al treinta y uno de marzo; iii) del dos al veintidós de mayo; iv) del veintitrés de mayo al treinta

de junio; v) del tres al treinta de noviembre; vi) del cinco al veinticinco de diciembre; todas esas fechas del dos mil veintidós; y, vii) del seis al veintiséis de febrero de dos mil veintitrés.

Las funciones que debía desempeñar el investigado eran –entre otras–: a) Tomar muestras a pacientes clasificándolas por órdenes de exámenes de acuerdo con el número correlativo del laboratorio, a fin de facilitar el análisis respectivo; y, b) Llevar el control correspondiente de los resultados de los exámenes que se efectúan en el área, revisando que correspondan al nombre y número de afiliación del paciente, con el propósito de entregar los resultados correctos.

Durante los lapsos aludidos, la jornada laboral del señor _____ era definida mediante un plan mensual de distribución de turnos, por lo cual el horario de trabajo de éste era de forma rotativa, de lunes a viernes; asimismo, el investigado registró la asistencia a sus labores por medio de sistema de marcaciones biométricas.

Lo indicado consta en los documentos siguientes: 1) Ficha de datos personales y profesionales del investigado (f. 90); 2) Récord de interinatos a nombre del señor _____ (f. 92); 3) Hoja de Retención de Renta a nombre del investigado, correspondiente al año dos mil veintidós, emitida por la Jefatura del Departamento de Tesorería del ISSS (f. 93); 4) Descriptor del Puesto de Laboralista Clínico del ISSS (fs. 94 y 95); y, 5) Fichas de nombramientos a nombre del investigado, firmadas por el Director y la Jefatura del Laboratorio Clínico del Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS, correspondientes a los interinatos realizados desde enero de dos mil veintidós a febrero de dos mil veintitrés (fs. 96 al 105).

iii) El investigado tuvo asignados diferentes turnos de trabajo, en los períodos en los que estuvo vinculado de forma paralela en el HNZ y en el Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS, conforme a las particularidades señaladas en los apartados precedentes; específicamente, de lunes a viernes del lapso indagado, el señor _____ debía cumplir los siguientes horarios:

Año	Mes	HNZ			Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS		
		Turnos		Folios	Turnos		Folios
		Entrada	Salida		Entrada	Salida	
2022	Enero	6:00 p.m.	7:00 a.m.	62	8:00 a.m.	4:00 p.m.	106
	Febrero	5:00 p.m.	7:00 a.m.	64			107
	Marzo	5:00 p.m.	6:00 a.m.	66			108
		6:00 p.m.	7:00 a.m.				
	Mayo	6:00 p.m.	7:00 a.m.	70	10:00 a.m.	06:00 p.m.	109
	Junio	6:00 p.m.	7:00 a.m.	72	7:00 a.m.	3:00 p.m.	110
		5:00 p.m.	6:00 a.m.				
	Noviembre	5:00 p.m.	6:00 a.m.	82	6:00 a.m.	2:00 p.m.	111
	Diciembre	5:00 p.m.	6:00 a.m.	84	9:00 a.m.	5:00 p.m.	112
					6:00 a.m.	2:00 p.m.	
10:00 a.m.					4:00 p.m.		
2023	Febrero	5:00 p.m.	6:00 a.m.	87	6:00 a.m.	2:00 p.m.	113

Lo anteriormente detallado, se verifica en los documentos siguientes: 1) Planes de trabajo del Departamento de Laboratorio Clínico del HNZ, autorizado por la jefatura de dicha dependencia y por el Coordinador de Servicios de Apoyo, correspondientes a los meses de enero de dos mil veintidós a febrero de dos mil veintitrés (fs. 61 al 88); y, 2) Planes mensuales de distribución de turnos del servicio de Laboratorio Clínico del Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS, relativos a los meses de enero a marzo, mayo, junio, noviembre y diciembre de dos mil veintidós; y, febrero de dos mil veintitrés (fs. 106 al 113).

iv) En lo que concierne a los períodos aludidos en el apartado precedente, el investigado presenta algunas marcaciones que reportan mínimas entradas tardías a sus labores en el HNZ y en el Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS, respecto de las cuales, se realizaron las deducciones correspondientes; según se verifica en: 1) Certificación de Tarjeta de Asistencia Analizada a nombre del investigado, relativa al HNZ y correspondiente al período indagado (fs. 23 al 60); y, 2) Reporte de marcaciones a nombre del señor _____, relativas al Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS y al lapso indagado (fs. 114 al 127).

v) El investigado presenta quince marcaciones en las cuales se revelan inconsistencias, durante los turnos de trabajo en los cuales tuvo un horario coincidente, respecto de la hora de salida del HNZ y la hora de entrada en el Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS.

En particular, el señor _____ reportó salidas posteriores a la hora de finalización de su horario de trabajo en el HNZ y entradas anticipadas en la otra institución aludida, en fechas específicas correspondientes a los meses de junio, noviembre y diciembre de dos mil veintidós; y, febrero de dos mil veintitrés, (fs. 114 al 127), según el detalle siguiente:

	Fechas	Marcación de Salida en el HNZ	Folio	Marcación de entrada en el Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS	Folio
1	16/6/2022	07:12	38	07:02	121
2	4/11/2022	06:21	45	05:56	123
3	7/11/2022	05:48		05:48	
4	10/11/2022	06:00		05:45	
5	16/11/2022	06:08		05:48	
6	22/11/2022	06:46		No marcó	
7	25/11/2022	06:25		No marcó	124
8	28/11/2022	06:15		05:50	125
9	7/12/2022	Omisión de Marcación*		05:56	
10	13/12/2022	06:07	46	05:57	
12	22/12/2022	06:20		06:00	126
13	8/2/2023	06:08	60	05:52	127
14	14/2/2023	06:03		05:59	
15	17/2/2023	06:33		05:53	

*Autorización de la omisión de marcación a f. 54

vi) El señor _____ obtuvo calificaciones de “Excelente”, en todos los períodos en los cuales realizó interinatos en el Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS, lo que habilita que dicha entidad pueda seguir nombrando en la aludida calidad al servidor público evaluado; según se verifica en la impresión del Sistema de Consulta de Evaluación de Interinos del ISSS, a nombre del investigado (f. 136).

III. A tenor de lo dispuesto en los artículos 33 inciso 4° de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, y 82 inciso 4° de su Reglamento (RLEG), recibido el informe correspondiente el Tribunal resolverá la apertura del procedimiento o declarará sin lugar la misma, archivando en tal caso las diligencias.

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

IV. En el caso particular, con la información obtenida durante la investigación preliminar, se ha establecido que, durante el período indagado, el señor _____ se desempeñó como Profesional en Laboratorio Clínico (Segundo Nivel) en el HNZ y, en diferentes

lapsos comprendidos dentro de éste, como Laboratorista Clínico del Hospital Policlínico Zacamil del ISSS, de manera interina; específicamente, de enero a marzo, mayo, junio, noviembre y diciembre de dos mil veintidós; y, febrero de dos mil veintitrés.

Además, se verificó que el investigado registró la asistencia a sus labores en ambas entidades, por medio de sistemas de marcaciones electrónicas.

En esa sintonía, se ha determinado que, durante el citado período, el señor tuvo asignados diferentes horarios o turnos de trabajo, según las programaciones realizadas por las autoridades competentes de cada una de las entidades citadas; en la primera de ellas, en fechas comprendidas de lunes a domingo; y, en la segunda, de lunes a viernes; así, se verificó que, en su mayoría, las horas y fechas en las que el investigado debía realizar sus funciones en el HNZ y en el Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS no fueron coincidentes.

Ahora bien, como se apuntó en el considerando anterior, el investigado tuvo asignado en quince ocasiones –fechas específicas– un horario que resultaba coincidente entre sí, específicamente, en la hora de salida del HNZ y en la de entrada en el Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS, durante los meses de junio, noviembre, diciembre de dos mil veintidós y febrero del presente año.

Aunado a lo anterior, se verificó que dicho servidor público registraba en la primera de las instituciones aludidas, marcaciones de salida posteriores a la finalización de su horario de trabajo establecido en la misma; y, en la segunda, registró la entrada a sus labores, de forma anticipada a la hora estipulada para el inicio de su turno de trabajo.

Finalmente, que, de acuerdo con lo consignado en el Sistema de Consulta de Evaluación de Interinos del ISSS, el investigado durante los diferentes períodos en los cuales realizó interinatos en el Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS obtuvo calificaciones de “excelente”, en virtud de lo cual fue catalogado como un servidor público al cual puede seguirse nombrando en la aludida calidad.

V. Cuando se hace mérito de la potestad sancionadora de la Administración Pública, es menester observar el principio de proporcionalidad como medio de adecuación entre el hecho cuestionable y la consecuencia jurídica del mismo.

Mediante su jurisprudencia la Sala de lo Constitucional ha establecido que dicho principio *exige que los medios soberanos utilizados en las intervenciones del Estado en la esfera privada deben mantener una proporción adecuada a los fines perseguidos.*

Dentro de ese contexto, según la sentencia de inconstitucionalidad 109-2013 de fecha 14-I-2016, “el reconocimiento de la potestad sancionadora administrativa conlleva, de forma paralela, la necesidad de la proporcionalidad de las sanciones administrativas, tanto en el plano de su formulación normativa, como en el de su aplicación por los entes correspondientes”, buscando siempre la congruencia entre la conducta y la sanción y que ésta sea proporcional a la gravedad que comporta el hecho.

En definitiva, el principio de proporcionalidad implica realizar un juicio intelectual que permita advertir la idoneidad de los medios empleados para la finalidad que se pretende alcanzar y la necesidad de tales medios; esto es, que se debe elegir la medida menos lesiva para los derechos fundamentales, o bien que la medida empleada permita alcanzar el fin perseguido con un sacrificio justo de derechos e intereses del afectado, haciendo un juicio relacional entre el bien jurídico tutelado

y el daño que se produciría por el acto o la resolución que se dicte, por lo que, en supuestos como el que se analiza, ante una afectación mínima del interés general, la Administración deberá abstenerse de crear un daño mayor al administrado a través de la sanción y de la propia tramitación del procedimiento.

Por tanto, el Tribunal ha de realizar una ponderación de intereses, a fin de determinar la existencia de una relación razonable o proporcionada de la medida con la importancia del bien jurídico que se persigue proteger.

En el caso bajo análisis, se advierte que el investigado durante el período investigado, en quince ocasiones concretas tuvo asignado un horario que resultaba coincidente entre sí, específicamente, en la hora de salida del HNZ y en la de entrada en el Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS, durante fechas particulares de los meses de junio, noviembre, diciembre de dos mil veintidós y febrero del presente año; según se verificó en las planificaciones de trabajo de las unidades organizativas a las que perteneció dicho servidor público, en ambas instituciones públicas, relativas al lapso indagado.

No obstante, estos hechos por sí mismos no se consideran sustanciales para provocar una afectación considerable a los bienes jurídicos tutelados por las prohibiciones éticas reguladas en el artículo 6 letras c) y d) de la LEG, teniendo en cuenta que las coincidencias aludidas no resultan de una magnitud considerable –quince fechas y horas puntuales–, que puedan afectar de sobremanera la gestión y los intereses institucionales de los nosocomios aludidos y tampoco se reportaron por parte de las autoridades correspondientes afectaciones concretas a éstos.

Sobre todo, porque el investigado tuvo otros horarios o turnos asignados que no eran coincidentes o concomitantes, siempre durante el mismo lapso indagado; pues, existía una diferencia estimada de una a dos horas entre sí. Es decir, que, en la generalidad, las programaciones laborales del investigado no eran contrarias a lo regulado en la normativa citada.

Aunado a lo anterior, es preciso mencionar que las instalaciones físicas de ambas entidades, se encuentran dentro de la misma circunscripción territorial, es decir, en el municipio de Mejicanos, departamento de San Salvador, aproximadamente a quinientos cincuenta metros de distancia entre ellas, lo que equivaldría a un tiempo estimado de tres a seis minutos de recorrido, partiendo de una a la otra; según se verificó en la plataforma digital *Google Maps*, por lo cual el traslado entre un nosocomio al otro no representa dispendio de una cantidad exorbitante de tiempo; y, finalmente, porque el investigado obtuvo calificaciones sobresalientes en sus evaluaciones de interinatos en el ISSS, de acuerdo con lo indicado por la autoridad competente.

De manera que, de determinarse una sanción por esa conducta –por la posible afectación al servicio público–, su ejecución implicaría una desproporcionalidad respecto del resultado obtenido y la actividad institucional que involucra el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal.

Por otra parte, se advierte que el investigado en las quince ocasiones indicadas, registró en el HNZ marcaciones de salida realizadas posteriormente a la finalización del horario de trabajo establecido en el misma; y, en el Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS consignaba la marcación de entrada a sus labores de forma anticipada a la hora estipulada para el inicio de su turno de trabajo,

a pesar de ser eso lógica y materialmente imposible; sin embargo, dicha circunstancia denota una ausencia de control administrativo interno por parte de las autoridades de las instituciones aludidas, a quienes corresponde velar por la debida implementación y aplicación de las actividades de vigilancia respecto de la asistencia y permanencia del personal, según se verifica en las Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Salud y del ISSS, respectivamente.

En tal sentido, debe precisarse que no existen bienes jurídicos irrelevantes o insignificantes *a priori*; sin embargo, puede predicarse que su afectación puede carecer de relevancia cuando la extensión del daño al bien jurídico protegido sea ínfimo o insignificante; criterio que deberá atenderse al contexto (lugar, tiempo y forma) en el cual acaece el hecho que conllevaría a una transgresión de un deber o prohibición ética. Por lo que, si bien el objeto de la ética pública, es orientar las acciones humanas dentro de la Administración, y este Tribunal como ente rector, debe detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a la LEG; la Administración Pública también está obligada a utilizar los bienes o recursos –humanos y materiales– que están a su disposición de una forma eficiente y oportuna, a efecto que la actividad que realice cumpla con su finalidad, y que el uso de dichos bienes se efectúe con la mínima proporcionalidad, en cuanto al costo del funcionamiento de su actividad institucional –en este caso el procedimiento administrativo sancionatorio– y el fin que se persigue por la institución.

En razón de ello, se indica que si bien existe un reconocimiento y compromiso por parte de este Tribunal del cumplimiento de la ética dentro del desempeño de la función pública, no puede dejarse al margen, que existen hechos que como los informados, podrían configurar una adecuación a los supuestos regulados por los artículos 5, 6 y 7 de la LEG; sin embargo, carecen de relevancia objetiva para el interés público, pues no se trata de un tema cuya importancia o trascendencia ética sea indudable hasta el punto de justificar el accionar de este Tribunal por medio del procedimiento administrativo sancionador.

Así, se advierte que continuar con su trámite en esta sede no solo implicaría un dispendio de los recursos con los que cuenta esta institución, sino que también iría en detrimento de la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores que sí comporten actos de corrupción –en los términos del artículo 3 letra f) de la LEG– y que afecten de manera objetiva el interés público.

Por otro lado, conductas como las atribuidas al investigado resultan idóneas de ser controladas a través de la potestad disciplinaria otorgada a cada institución y, en el caso particular, al HZN y al Hospital Policlínico de Zacamil del ISSS, a través de las respectivas jefaturas inmediatas del investigado y los directores de dichos nosocomios; pues resulta innegable que dichas actuaciones irregulares realizadas por un servidor público que presta sus servicios profesionales o técnicos para la Administración, expone, compromete, menoscaba o causa detrimento al funcionamiento de la institución a la cual sirve –incluso a la imagen institucional– lo cual debe implicar la respectiva sanción disciplinaria en los términos expuestos.

De manera que la vía idónea para canalizar comportamientos como los descritos es el régimen de control disciplinario que compete a la referida institución.

Aunado a lo anterior, es imprescindible que las instituciones públicas refuercen sus controles internos con la finalidad de prevenir actos de corrupción; por lo cual, se comunicará la presente con el

objeto que la instituciones aludidas adopten las medidas administrativas y disciplinarias correspondientes, para verificar el cumplimiento efectivo de la jornada laboral de sus servidores públicos, como garantía de los principios éticos de eficiencia y eficacia, regulados en el artículo 4 letras k) y l) de la LEG.

En razón de ello, y no existiendo elementos que justifiquen el ejercicio de la potestad sancionadora de este Tribunal, debe culminarse el presente procedimiento.

Por tanto, con base en lo dispuesto en los artículos 33 inciso 4º de la Ley de Ética Gubernamental y 82 inciso 4º de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE**:

- a) *Sin lugar* la apertura del procedimiento; en consecuencia, *archívese* el expediente.
- b) *Comuníquese* la presente decisión y *certifíquese* el expediente administrativo con referencia 15-A-23, a los directores del Hospital Nacional Zacamil, "Dr. Juan José Fernández" y Hospital Policlínico de Zacamil del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, para los efectos legales pertinentes.






PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LA SUSCRIBEN



2

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: