

El presente registro en su versión original contiene datos personales, información reservada y elementos de carácter confidencial. En este contexto, es oportuno proteger la esfera privada de sus titulares. En tal sentido, conforme a lo establecido al artículo 30 de la Ley de Acceso a la información Pública, se extiende la siguiente versión pública.

111-A-22

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las catorce horas y veinte minutos del día veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés.

Mediante resolución de fecha seis de septiembre del año que transcurre (f. 134), se concedió a los señores [redacted] y Samuel Eduardo Trillos de la Hoz el plazo de diez días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente, decisión que fue legalmente notificada según consta en actas de folios 135 y 136; sin embargo, dichos señores no hicieron uso de su derecho.

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

El presente procedimiento administrativo sancionador se tramita contra los señores [redacted], Anestésista, y Samuel Eduardo Trillos de la Hoz, Médico Anestesiólogo, ambos destacados en el Hospital Policlínico Roma del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), a quienes se atribuye la posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental –en lo sucesivo LEG–, por cuanto durante el año dos mil veintidós habrían incumplido con la jornada laboral que les corresponde cumplir por realizar actividades de índole particular en centros médicos privados, entre ellos, el Centro de Cirugía Ambulatoria (UCAB) y el Hospital de Ojos y Especialidades.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de ff. 2 y 3, se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirieron informes sobre los hechos objeto de aviso.

2. Mediante resolución de ff. 58 y 59, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra los señores [redacted] y Samuel Eduardo Trillos de la Hoz, y se les concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejercieran su derecho de defensa y presentaran las alegaciones y pruebas que estimaran pertinentes; sin embargo, los investigados no hicieron uso de ese derecho.

3. Por resolución de f. 62, se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles, y se delegó a un Instructor para la investigación de los hechos y la recepción de la prueba.

4. En el informe de ff. 68 al 71, el Instructor delegado estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental (ff. 72 al 122).

5. Mediante resolución de folio *** se concedió a los investigados el plazo de diez días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente, quienes omitieron responder el traslado conferido.

II. Fundamento jurídico.

Transgresión atribuida

Las conductas atribuidas a los señores [redacted] y Samuel Eduardo Trillos de la Hoz se calificaron como posibles transgresiones a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

Dicha prohibición 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 de que la Administración Pública está destinada a operar en condiciones óptimas, con el propósito de brindar servicios de calidad, de conformidad con los recursos (materiales y personales) que se han dispuesto para ello y, ante la ausencia de estos, el cumplimiento de los fines institucionales no se realiza en el tiempo o circunstancias planificadas.

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

Ciertamente, para que un servidor público pueda realizar una actividad particular durante su jornada ordinaria de trabajo es imprescindible contar con el aval de la autoridad (o institución) en la que ejerce su cargo en virtud de alguno de los supuestos legales que lo permite, 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 legal alguna, 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 o funciones institucionales que les corresponde realizar.

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.

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:

1. Informe de fecha nueve de septiembre de dos mil veintidós, suscrito por la Jefe del Servicio de Anestesia y el Jefe de Anestesia III, ambos del Hospital Policlínico Roma del ISSS, relativo a la vinculación laboral de los investigados con dicho nosocomio (ff. 10 y 11), al cual se anexa certificación de la siguiente documentación: *i)* descriptores de los puestos de trabajo de Médico Sub Especialista I y Anestésista (ff. 12, 13, 35 y 36); *ii)* programaciones de planes de trabajo correspondientes a los meses de enero a agosto de dos mil veintidós (ff. 14 al 21, 37 al 44); *iii)* reportes de marcaciones biométricas de asistencia de los meses de enero a agosto de dos mil veintidós (ff. 22 al 30, 45 al 53); *iv)* declaraciones de justificaciones de asistencia laboral (ff. 31 y 32); y, *v)* autorización de licencia del señor Trillos de la Hoz (ff. 33 y 34).

2. Informes firmados por el Director Médico del UCAB, en los cuales señala que no existen registros que indiquen que la señora _____ haya prestado servicios a pacientes de ese lugar, y detalla las fechas en que el señor Trillos de la Hoz brindó asistencia de anestesiología en ese centro de salud, durante el año de dos mil veintidós (ff. 55, 73 y 74).

3. Informe de fecha quince de febrero de dos mil veintidós, suscrito por la Jefe de Recursos Humanos del ISSS referente a los pagos efectuados a los investigados (f. 75).

4. Certificación de programaciones de planes de trabajo de los investigados (ff. 76 al 82).

5. Detalle de funciones desempeñadas por los investigados, firmadas por el jefe de Anestesiología III del Hospital Policlínico Roma del ISSS (ff. 83 al 86, 93 y 94).

6. Certificación de Cuadro de Control de Entrega de Licencias Digitalizadas y de constancia de incapacidad médica de la señora _____ (ff. 87 y 88).

7. Certificación de reportes de marcaciones biométricas de asistencia correspondiente a los meses de septiembre a diciembre de dos mil veintidós (ff. 89 al 92, 95 al 98).

8. Certificación de incapacidad médica, solicitud de licencia y autorización de permiso personal concedido al señor Trillos de la Hoz (ff. 99 al 101).

9. Informes de remuneraciones recibidas por los investigados, correspondientes al año dos mil veintidós, suscritos por el Técnico de Recursos Humanos y con visto bueno del Jefe de Sección de Remuneraciones del ISSS (ff. 102 al 105).

10. Informe recibido con fecha veintiuno de febrero de dos mil veintitrés, suscrito por el Jefe Administrativo y Gerente de Recursos Humanos del Centro Otorrino-Oftalmológico, S.A. de C.V. (Hospital de Especialidades Médicas), en el que se refiere que dicho hospital no ha tenido ninguna relación laboral con los investigados; no obstante, remite el detalle de las intervenciones efectuadas por el señor Trillos de la Hoz como anesthesiólogo en ese nosocomio privado (f. 106).

11. Informe de fecha veintidós de febrero de dos mil veintitrés, firmado por la Gerente del Hospital de Diagnóstico, S.A. de C.V., en el cual señala que no se encontró ningún registro de atención brindada por la señora _____ a pacientes atendidos en el hospital ubicado en la Colonia Escalón, durante el año dos mil veintidós (f. 107).

12. Nota de fecha veintitrés de febrero de dos mil veintitrés, suscrita por la Gerente del Hospital de Diagnóstico, S.A. de C.V., mediante la cual remite el detalle de los procedimientos médicos realizados en el hospital ubicado en la Colonia Escalón, en los que el señor Trillos de la Hoz participó como médico anesthesiólogo (ff. 108 y 109).

13. Informe de fecha veinticuatro de febrero de dos mil veintitrés, remitido por la Administradora del Centro Integral de Salud, referente a que los investigados nunca han laborado en ese lugar, ni tampoco han prestado ningún tipo de servicio a pacientes (f. 110).

14. Informe suscrito por la Gerente de Servicios Médicos del Centro Ginecológico, con fecha veinticuatro de febrero del año dos mil veintitrés, en el que señala que los investigados no han tenido ningún vínculo laboral con dicho hospital, y tampoco han prestado ningún tipo de servicio médico, por lo que durante el año dos mil veintidós no existió ninguna remuneración por honorarios profesionales (f. 111).

15. Informe de fecha veintitrés de febrero de dos mil veintitrés, firmado por el Director Presidente del Hospital Centro Pediátrico, en el que se refiere que dicho hospital no ha tenido ninguna relación laboral con los investigados; y que nunca han sido miembros de su equipo staff de médicos de emergencia (f. 112).

16. Informe de fecha veintitrés de febrero de dos mil veintitrés, suscrito por el Director Médico del Hospital Paravida, referente a que no se han encontrado expedientes laborales a nombre de los investigados, ni registros en los que consten que han prestado servicios profesionales o médicos en dicho lugar (f. 113).

17. Nota de fecha veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, suscrita por la Gerente del Hospital de Diagnóstico, S.A. de C.V., mediante la cual remite informe y documentación certificada referente a los servicios médicos brindados por el señor Trillos de la Hoz en el centro hospitalario de la Colonia Médica. Asimismo, señala que la investigada nunca ha tenido ningún vínculo laboral con esa institución, ni ha brindado servicios a pacientes de esa sucursal. (ff. 114 al 119).

18. Certificación de refrendas de nombramiento de los investigados suscritas por el Jefe de Recursos Humanos del ISSS (ff.120 al 122).

19. Informe de fecha dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, suscrito por la Directora del Centro Médico Escalón, Hospital y Clínicas (Hospital de la Mujer S.A. de C.V.), en la que expone que la señora _____ no tiene ningún registro ni como médico ni como paciente en ese hospital. En cuanto al señor Trillos de la Hoz, indica que no tiene ningún vínculo de contratación con el centro hospitalario; no obstante, se encuentra en la base de datos de médicos de staff (ff.130 y 131). Además, remite certificación de la documentación de un procedimiento quirúrgico que asistió dicho señor (ff. 132 y 133).

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 RLEG establece que en el procedimiento administrativo sancionador rige el principio de libertad probatoria, siendo admisibles todos los medios de prueba que cumplen los requisitos de licitud, pertinencia, idoneidad, necesidad y utilidad; habiéndose realizado el juicio de admisibilidad y procedencia correspondiente.

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 1º, 2º y 3º de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), establece 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”.

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 con las formalidades exigidas en cada caso” (Barrero Rodríguez, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Navarra, 2006, p. 336).

En ese sentido, 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”.

Lo anterior, en concordancia con los artículos 331 y 341 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM); el primero, se refiere a que serán instrumentos públicos “los expedidos por notario, que da fe, y por autoridad o funcionario público en el ejercicio de su función pública”; y, el segundo, a los *instrumentos privados*, cuyo valor probatorio –de conformidad con el mencionado artículo 341 del CPCM– constituyen “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” y para el caso de los privados, hacen prueba plena de su contenido y otorgantes, si no ha sido impugnada su autenticidad o ésta ha quedado demostrada.

En este sentido, es preciso acotar que la prueba documental vertida en el procedimiento consta documentos privados e informes, copias simples y certificaciones emitidas por servidores de instituciones públicas.

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

1. El vínculo laboral entre el Hospital Policlínico Roma del ISSS y los investigados, durante el año dos mil veintidós:

En el año dos mil veintidós los señores _____ y Samuel Eduardo Trillos de la Hoz ejercieron los cargos de Anestesiista y Médico Subespecialista I (anestesiólogo), respectivamente, asignados al Hospital Policlínico Roma del ISSS (ff. 121 y 122).

Durante ese año, el horario que la señora _____ debía cumplir era de lunes a viernes, de las siete a las quince horas [7:00 am - 3:00 pm], excepto en los meses de mayo que fue de las nueve a las diecisiete horas [9:00 am – 5:00 pm], y junio que era de las ocho a las dieciséis horas [8:00 am – 4:00 pm]; mientras que, el señor Trillos de la Hoz tuvo asignado todos los meses el horario de lunes a viernes, de las siete a las quince horas [7:00 am - 3:00 pm], según los planes mensuales de distribución de turnos de trabajo (ff. 14 al 21, 78 al 82).

2. La realización de actividades privadas por parte de la señora _____, durante la jornada laboral que debía cumplir en el Hospital Policlínico Roma del ISSS, durante el año dos mil veintidós.

De acuerdo con los informes proporcionados por las autoridades de los diferentes centros hospitalarios privados (ff. 55, 73, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 115, 130) y la documentación adjunta a los mismos, se comprobó que en el año dos mil veintidós, la investigada no prestó sus servicios profesionales en ningún centro asistencial privado de los investigados.

En ese sentido, se desvirtúa la atribución referente a que la señora _____ habría incumplido la jornada laboral asignada en el Hospital Policlínico Roma del ISSS, por realizar actividades de índole particular en centros médicos privados, infringiendo con ello la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG.

3. El vínculo laboral del señor Samuel Eduardo Trillos de la Hoz con hospitales privados:

De acuerdo con los informes proporcionados por las autoridades de los diferentes centros hospitalarios privados investigados y la documentación adjunta a los mismos, se verificó que en el año dos mil veintidós, el investigado no tuvo ningún vínculo contractual o laboral con esos centros de asistencia; sin embargo, se ha constatado que sí prestó servicios médicos de manera particular, asistiendo a pacientes de los hospitales: Centro Otorrino-Oftalmológico, S.A. de C.V. [Hospital de Especialidades Médicas], Centro Médico Escalón, Hospital y Clínicas [Hospital de la Mujer S.A. de C.V.], y en el UCAB (ff. 55, 73, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 115, 130).

4. De la realización de actividades privadas por parte del señor Samuel Eduardo Trillos de la Hoz, durante la jornada laboral que debía cumplir en el Hospital Policlínico Roma del ISSS, durante el año dos mil veintidós:

A partir de la verificación de la certificación de programaciones de planes de trabajo, declaraciones de justificaciones de asistencias labores, reportes generales de marcas biométricas de asistencia al trabajo del señor Trillos de la Hoz, correspondientes al período indagado, (ff. 14 al 33, 78 al 82); así como de los informes proporcionados por el UCAB (ff. 55, 73, 74), el Centro Otorrino-Oftalmológico, S.A. de C.V. [Hospital de Especialidades Médicas] (f. 106), y el Centro Médico

Escalón, Hospital y Clínicas [Hospital de la Mujer S.A. de C.V.] (ff. 130 al 133) y la documentación adjunta a los mismos, se advierten las siguientes coincidencias de horarios:

Nº.	Fecha	Registro de marcaciones Hospital Policlínico Roma Turno de 7:00 a 15:00 hrs	Hora y lugar de prestación de servicios profesionales
1	14/1/2022	Entrada: 5:58 Salida: 15:06	11:00 Centro Otorrino Oftalmológico S.A. de C.V.
2	4/4/2022	Entrada: 5:53 Salida: 15:04	06:00 Centro Otorrino Oftalmológico S.A. de C.V.
3	3/5/2022	Entrada: 5:53 Salida: 15:11	07:35 Centro de Cirugía Ambulatoria (UCAB)
			08:00 Centro Otorrino Oftalmológico S.A. de C.V.
4	4/5/2022	Entrada: 5:52 Salida: 15:39	11:00 Centro de Cirugía Ambulatoria (UCAB)
5	17/5/2022	Entrada: 5:45 Salida: 15:05	07:28 Centro de Cirugía Ambulatoria (UCAB)
6	26/5/2022	Entrada: 5:55 Salida: 15:04	10:00 Centro de Cirugía Ambulatoria (UCAB)
7	7/6/2022	Entrada: 5:52 Salida: 15:10	9:20 a 10:00 Hospital de la Mujer S. A. de C.V.
8	8/6/2022	Entrada: 5:55 Salida: 15:05	11:30 Centro de Cirugía Ambulatoria (UCAB)
9	1/7/2022	Entrada: 5:57 Salida: 15:10	13:30 Centro de Cirugía Ambulatoria (UCAB)
10	15/7/2022	Entrada: 5:59 Salida: 15:08	09:55 Centro de Cirugía Ambulatoria (UCAB)
11	10/8/2022	Entrada: 6:02 Salida: 15:04	10:25 Centro de Cirugía Ambulatoria (UCAB)
12	24/8/2022	Entrada: 5:57 Salida: No marcación	13:43 Centro de Cirugía Ambulatoria (UCAB)
13	2/9/2022	Entrada: 6:00 Salida: 15:15	09:00 Centro de Cirugía Ambulatoria (UCAB)

Ahora bien, en la copia certificada de los comprobantes de licencias y permisos otorgados al señor Trillos de la Hoz no consta ninguna autorización correspondiente a las fechas antes relacionadas (ff. 31 al 34, 99, 100, 101).

Es decir, que los días citados, el investigado se trasladó a diferentes centros asistenciales privados en horas en las que debía encontrarse ejerciendo su función como servidor público, sin contar con los permisos correspondientes.

Es menester señalar que durante el año dos mil veintidós, el investigado registró su asistencia en el Hospital Policlínico Roma, por medio del sistema de marcación biométrica, consignando el cumplimiento de la jornada laboral, durante diversos intervalos de tiempo, pese a no haber laborado la totalidad de horas para las que fue contratado.

Al respecto, si bien los registros de asistencia físicos o electrónicos son mecanismos que dispone la Administración Pública para regular materialmente el despliegue de la actividad laboral, con el objetivo de procurar la concurrencia del personal a su área de trabajo en horarios de entrada

y salida, éstos no generan certeza alguna que acredite el cumplimiento de la jornada en el intervalo que se suscita entre cada marcación y su valor probatorio puede ser disminuido al ser confrontados con otro tipo de documentación, que certifiquen la realización de actividades ajenas a las institucionales durante la jornada laboral; como en el caso concreto, los informes brindados por el Hospital de la Mujer, S.A. de C.V., el Centro Otorrino-Oftalmológico, S.A. de C.V. y el Centro de Cirugía Ambulatoria, brindan elementos contundentes para acreditar que el señor Trillos de la Hoz efectuó procedimientos médicos particulares: específicamente, como anestesiólogo, en los citados centros hospitalarios, en horas coincidentes a las que debía realizar las funciones como servidor público del Hospital Policlínico Roma del ISSS y que por esa razón incumplió su jornada laboral.

En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, particularmente de los informes brindados por las autoridades de los nosocomios privados citados *supra* se ha establecido con certeza que en catorce ocasiones en las fechas relacionadas, comprendidas del catorce de enero al dos de septiembre de dos mil veintidós, el señor Samuel Eduardo Trillos de la Hoz habría prestado sus servicios como anestesiólogo en procedimientos médicos efectuados en dichos centros de salud privados, en el mismo horario previsto para cumplir sus funciones públicas como Médico Sub Especialista I del Servicio de Anestesiología del Hospital Policlínico Roma del ISSS; resultando materialmente imposible el desempeño de funciones simultáneas en lugares distintos.

En definitiva, habiéndose establecido en este procedimiento la referida conducta por parte del señor Trillos de la Hoz, se perfila una correspondencia clara e inequívoca de las mismas con la transgresión al artículo 6 letra e) de la LEG atribuida.

5. La responsabilidad subjetiva del investigado respecto de la transgresión ética determinada.

La potestad sancionadora ejercida por este Tribunal se somete, entre otros principios, al de responsabilidad, regulado en el artículo 139 N. ° 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” (...) [Sentencia pronunciada por el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo de Santa Tecla, el día 29-VIII-2018, en el proceso referencia 00014-18-ST-COPC-2CO].

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

En ese orden de ideas, en el presente caso, el señor Trillos de la Hoz, era conocedor del horario de trabajo en el que debía ejercer su cargo como médico anestesiólogo del ISSS, y de la obligación de cumplirlo, en atención a los planes de trabajo mensual elaborados y las necesidades del área donde se encuentra destacado.

Asimismo, durante el ejercicio del aludido cargo tenía la obligación de conocer que, conforme al artículo 6 letra e) de la LEG, tenía prohibido realizar actividades privadas durante su jornada ordinaria de trabajo en el citado hospital público; sin embargo, se ha comprobado mediante este procedimiento que no se abstuvo de ello, sino que se ausentó y realizó actividades de naturaleza particular sin contar con justificación legal para ello.

De lo anterior, se concluye que el señor Trillos de la Hoz, al tener la referida prohibición claramente definida en la LEG, y la obligación de conocerla, actuó con *dolo*, realizando las referidas acciones.

Por tanto, se ha acreditado la existencia del nexo subjetivo entre el señor Samuel Eduardo Trillos de la Hoz y la conducta comprobada mediante este procedimiento –que es típica y antijurídica conforme al artículo 6 letra e) de la LEG– por lo que se sustenta la imposición de una sanción por la transgresión cometida.

V. Sanción aplicable.

El artículo 42 de la LEG prescribe: “Una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta Ley, el Tribunal sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que diere lugar, impondrá la multa respectiva, cuya cuantía no será inferior a un salario mínimo mensual hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.

El Tribunal deberá imponer una sanción por cada infracción comprobada”.

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

En este caso, como ya se indicó las conductas constitutivas de infracción ocurrieron en el dos mil veintidós, año en el que el investigado participó como anestesiólogo en procedimientos médicos efectuados a pacientes particulares, en hospitales privados, en horas coincidentes a las que debía ejercer sus funciones como servidor público del Hospital Policlínico Roma, y por tal motivo incumplió su jornada laboral en dicha entidad.

Según el Decreto Ejecutivo N.º 10 de fecha siete de julio de dos mil veintiuno, y publicado en el Diario Oficial N.º 129, Tomo 432, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en el año dos mil veintidós, equivalía a trescientos sesenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 365.00).

Así, de conformidad con el artículo 44 de la LEG, para fijar el monto de la multa el Tribunal considerará uno o más de los siguientes aspectos: *i) la gravedad y circunstancias del hecho cometido; ii) el beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente, parientes o socio, como consecuencia del acto u omisión constitutivos de infracción; iii) el daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados; y, iv) la capacidad de pago, y la renta potencial del sancionado al momento de la infracción.* Estos son, pues, los criterios de dosimetría que deben valorarse para que la sanción impuesta sea proporcional.

En este caso, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se le impondrá al señor Trillos de la Hoz, son los siguientes:

i) La gravedad y circunstancias del hecho cometido.

En el caso de mérito, la gravedad de la conducta antiética cometida por el investigado deviene de la naturaleza del cargo y de las circunstancias del derecho fundamental sobre el cual repercute el servicio público de asistencia médica.

En primer lugar, cabe resaltar que el artículo 50 de la Constitución de la República establece que la *“La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio”*; así, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social, al ISSS le compete cubrir los riesgos a que están expuestos los trabajadores.

Al respecto, según lo establece el artículo 71 de dicho cuerpo normativo, el ISSS *“(…) prestará servicios de medicina preventiva con el fin de proteger y vigilar el estado de salud de sus asegurados y de los que dependan económicamente de ellos”*.

Sobre el derecho a la salud, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que –desde un punto de vista amplio– el mismo hace referencia a un estado de completo bienestar físico y mental de la persona, cuyo disfrute posibilita a los individuos el contar con una de las condiciones necesarias para poder vivir dignamente. A ello agrega que el principal obligado a garantizar la conservación y restablecimiento de la salud de los habitantes es el Estado (sentencia del 28/V/2013, Amparo 310-2013).

De ahí, la importancia que reviste el cargo del investigado como médico de un hospital de servicio público, pues de acuerdo con la misión de su puesto de trabajo éste debe brindar atención

médica en la administración de anestesia, aplicando procedimientos antes, durante y después de intervenciones quirúrgicas, a fin de contribuir a la recuperación del paciente, garantizando el buen desarrollo del servicio que se presta.

En este caso, el abandono de labores por parte del investigado, permitiría estimar que se produjo un menoscabo en la normal prestación de los servicios que le correspondía brindar en el Hospital Policlínico Roma del ISSS; en la calidad de los mismos; y, en atención que esa institución es prestataria de servicios de salud pública y miembro del Sistema Nacional Integrado de Salud, según lo establece el artículo 2 de la Ley del Sistema Nacional Integrado de Salud; en tal sentido, su finalidad es la persona humana, la satisfacción de sus derechos y la solución de sus necesidades en este ámbito, con el objeto de alcanzar su desarrollo digno e integral.

Particularmente, consta que el señor Trillos de la Hoz, en el año dos mil veintidós, en *catorce ocasiones*, distribuidas en *trece días* se apersonó a nosocomios privados -citados anteriormente-, para participar como anesthesiólogo en procedimientos médicos efectuados a pacientes particulares, en horas laborales. Es decir, que durante esos días el investigado abandonó su jornada ordinaria de trabajo en el Hospital Policlínico Roma del ISSS, para realizar actividades distintas a las de su cargo público, las cuales se realizaron en horas coincidentes a las que debía realizar sus funciones en el citado nosocomio público, por lo que resulta evidente que no se trató de una conducta aislada o esporádica, sino extendida; situación que entorpeció la prestación continua e ininterrumpida del servicio de salud de las personas usuarias del mismo.

Adicionalmente, la gravedad de esta conducta antiética cometida por el investigado deviene de una circunstancia de la cual se valió para evadir las responsabilidades legales que pudiesen deducirse de esa transgresión; es decir, de la acción de ocultar su realización registrando en el control de asistencia laboral del Hospital del ISSS, que trabajó de manera regular durante las fechas citadas. No obstante, como se ha establecido en el considerando IV de esta resolución, en esos días se desplazó a un lugar distinto al de su trabajo público, realizando actividades privadas; sin pasar ningún tipo de permiso o licencia que justificara sus ausencias o abandonos de sus labores.

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

En suma, la magnitud de la gravedad de la infracción cometida por el señor Samuel Eduardo Trillos de la Hoz deriva entonces de los elementos antes expuestos. De manera que el incumplimiento del horario laboral en definitiva impacta negativamente en la calidad del servicio recibido por los asegurados y los que dependen económicamente de ellos, con la satisfacción de una necesidad vital, el ya referido derecho fundamental a la salud.

ii) El daño ocasionado a la Administración Pública.

Respecto del daño ocasionado a la Administración Pública es ostensible el perjuicio provocado al desatender el señor Trillos de la Hoz sus funciones públicas, por cuanto ello supuso una afectación a los servicios que debían prestarse a los usuarios del hospital público que requerían asistencia médica; también, la afectación a la imagen de la institución pública involucrada, pues el servicio brindado por el Hospital Policlínico Roma del ISSS estaba desprovisto de eficiencia y

eficacia en la prestación del mismo; y la obstaculización en el debido funcionamiento de ese nosocomio.

Además, de existir un perjuicio del erario público, de la eficiencia del gasto estatal manifestada en el desembolso de recursos para sufragar el pago del salario del señor Trillos de la Hoz por un tiempo de labores incumplido y, sobre todo, del buen servicio público, en menoscabo del derecho fundamental a la salud.

Al respecto, es preciso indicar que no se aplicaron descuentos en el salario del señor Trillos de la Hoz, por el tiempo que se ausentó de sus labores en el Hospital Policlínico Roma del ISSS para realizar actividades privadas, sin contar con permisos para ello, como se verifica en el informe rendido por la Jefatura de la Sección de Remuneraciones del ISSS (ff. 102, 103).

Por lo que la Administración Pública no ha sido restituida económicamente respecto al perjuicio que ocasionó en su patrimonio la conducta comprobada mediante este procedimiento.

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

El investigado Samuel Eduardo Trillos de la Hoz, en el año dos mil veintidós, como Médico Subespecialista I, por ocho horas, percibió un salario mensual de dos mil ciento seis dólares de los Estados Unidos de América con ocho centavos [US \$2,106.08] (f. 121).

Todo ello en perjuicio del erario público, de la eficiencia del gasto estatal y, sobre todo, del buen servicio público.

En consecuencia, en atención a la gravedad de la transgresión cometida, a la afectación ocasionada a la Administración Pública y a la renta potencial del señor Trillos de la Hoz, es pertinente imponerle a este último una multa de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de trescientos sesenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 365.00) cada uno, por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la LEG, lo cual hace un total de setecientos treinta dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 730.00), cuantía que resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución; 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 e), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental; 99 y 102 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) Absuélvese a la señora _____, Anestesiista del Hospital Policlínico Roma, del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, a quien se atribuyó la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, por las razones expuestas en el apartado 2 del considerando IV de esta resolución.

b) Sanciónase al señor Samuel Eduardo Trillos de la Hoz, Médico Sub especialista I del Hospital Policlínico Roma del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, con una multa de setecientos treinta dólares de los EE.UU. (US\$730.00); por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra e) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que durante el año dos mil veintidós, abandonó reiteradamente su trabajo en el Hospital Policlínico Roma, para dedicarse a actividades privadas: específicamente, participar como anestesiólogo en procedimientos médicos efectuados a

pacientes particulares en hospitales privados, según consta en el apartado N.º 4 del considerando IV de esta resolución.

c) Se hace saber a los intervinientes 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

1

