

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas del veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis.

El presente procedimiento inició mediante aviso telefónico recibido el veintinueve de abril de dos mil quince contra la señora Sonia Isabel Claros de Jovel, Enfermera General del Hospital Materno Infantil Primero de Mayo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y Enfermera Hospitalaria del Hospital Nacional Rosales.

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso

1. El informante señaló que desde abril de dos mil catorce la señora Sonia Isabel Claros de Jovel labora como Enfermera General en el área de Servicio de Cirugía Uno del Hospital Materno Infantil Primero de Mayo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, y, también trabaja en el área de Medicina Interna del Hospital Nacional Rosales, coincidiendo el horario de labores en ambas instituciones.

Asimismo, indicó que debido a la coincidencia de turnos la referida servidora pública se presenta en ambos hospitales por cortos períodos de tiempo, la mayoría de veces únicamente para marcar su asistencia en los relojes biométricos, y se retira injustificadamente de sus labores.

Finalmente, agregó que entre el quince y diecinueve de septiembre de dos mil catorce, la señora Claros de Jovel se ausentó de sus labores en el Hospital Materno Infantil Primero de Mayo debido a una incapacidad médica; sin embargo, se presentó regularmente a su jornada laboral en el Hospital Nacional Rosales.

2. Por resolución de las ocho horas y veinticinco minutos del dieciséis de julio de dos mil quince se ordenó la investigación preliminar del caso por la posible infracción a las prohibiciones éticas de *"Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario, excepto las que expresamente permite el ordenamiento jurídico"* y de *"Desempeñar simultáneamente dos o más cargos o empleos en el sector público que fueren incompatibles entre sí por prohibición expresa de la norma aplicable, por coincidir en las horas de trabajo o porque vaya en contra de intereses institucionales"*, reguladas en el artículo 6 letras c) y d) de la LEG por parte de la señora Sonia Isabel Claros de Jovel, quien desde agosto de dos mil catorce labora simultáneamente como Enfermera General en el Hospital Materno Infantil Primero de Mayo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y como Enfermera en el Área de Medicina Interna en el Hospital Nacional Rosales (f. 2).

En ese marco, se requirió informe al Director del Hospital Materno Infantil Primero de Mayo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y al Director del Hospital Nacional Rosales.

Como resultado de la investigación preliminar se determinó que desde agosto de dos mil seis la señora Sonia Isabel Claros de Jovel se desempeña como Enfermera General en el Hospital Materno Infantil Primero de Mayo del Instituto Salvadoreño del Seguro, ejerciendo sus

funciones en horarios rotativos y desde agosto de dos mil catorce labora en el Hospital Nacional Rosales como Enfermera Hospitalaria, también en horarios rotativos.

También, se estableció que en diversas ocasiones la referida señora solicitó permisos por motivos personales o por enfermedad por coincidir los horarios asignados en ambas instituciones.

Se constató, además, que en ambos lugares de trabajo el cumplimiento de la jornada laboral de la referida servidora pública se controla mediante marcación de asistencia biométrica y planes de trabajo con programación de horarios rotativos (fs. 5 al 26).

3. Por resolución de las ocho horas veinticinco minutos del veinte de noviembre de dos mil quince se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la señora Sonia Isabel Claros de Jovel, a quien se atribuyó la transgresión a las prohibiciones éticas reguladas en el artículo 6 letras c) y d) de la LEG, por encontrarse laborando simultáneamente como enfermera en el Hospital Nacional Rosales y en el Hospital Materno Infantil Primero de Mayo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Además, se concedió a la señora Claros de Jovel el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (fs. 27 y 28).

4. Mediante escrito presentado el cuatro de enero de dos mil dieciséis la señora Sonia Isabel Claros de Jovel por medio de su apoderado general judicial con cláusula especial, el abogado Edwin Ofilio Vásquez, ejerció su derecho de defensa manifestando que en el momento procesal oportuno desvirtuaría los hechos atribuidos (fs. 31 al 35).

5. En la resolución de las doce horas veinticinco minutos del dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, se abrió a pruebas el procedimiento por el plazo de veinte días y se comisionó al licenciado Eduardo Alfonso Alvarenga Mártir como instructor para que se constituyera al hospital Materno Infantil Primero de Mayo del ISSS y al Hospital Nacional Rosales para que verificara el cumplimiento de los planes de trabajo y rotación de turnos de la señora Claros de Jovel durante el periodo de agosto de dos mil catorce a noviembre de dos mil quince, también para que verificara la existencia del expediente clínico de la investigada e indagara las incapacidades que se le brindaron; además, para que solicitara documentación relacionada con el caso (f. 36).

6. En el informe fechado el veintiocho de junio de dos mil dieciséis el instructor designado expuso las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; asimismo, incorporó prueba documental (fs. 39 al 334).

7. Por resolución de las ocho horas y quince minutos del diecisiete de agosto de dos mil dieciséis se concedió a la señora Claros de Jovel el plazo de tres días para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes, quien no ejerció tal derecho (f. 335).

II. Hechos probados

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5° de la Ley de Ética Gubernamental, 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.

Con la prueba producida en el transcurso del procedimiento se ha establecido con certeza que:

1) La señora Sonia Isabel Claros de Jovel labora como Enfermera General en el Hospital Materno Infantil Primero de Mayo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social desde el ocho de agosto de dos mil seis, en horarios de trabajo rotativos y devengando un salario mensual de setecientos sesenta y dos dólares con veintinueve centavos (US\$ 762.29), el cual se cancela con fondos propios de la institución (f. 7).

2) El día uno de agosto de dos mil catorce el Hospital Nacional Rosales contrató bajo la modalidad de servicios profesionales a la señora Claros de Jovel para ocupar la plaza de Enfermera Hospitalaria en horarios de trabajo rotativos, devengando un salario mensual de quinientos dos dólares con veintinueve centavos (US\$ 502.29), cuyos fondos provienen del presupuesto del Estado (fs. 5, 50, 51).

3) La señora Sonia Isabel Claros de Jovel durante el periodo de agosto de dos mil catorce a noviembre de dos mil quince laboró en el Hospital Materno Infantil Primero de Mayo del ISSS y en el Hospital Nacional Rosales (fs. 56 al 71 y 109 al 124).

4) En el período comprendido de agosto de dos mil catorce a noviembre de dos mil quince la señora Claros de Jovel tenía programados horarios rotativos en el Hospital Nacional Rosales de las siete a las quince horas, de las siete a las diecisiete horas y de las diecisiete a las siete horas (fs. 72 al 100).

5) Entre los meses de agosto dos mil catorce a noviembre dos mil quince la señora Claros de Jovel tenía un horario rotativo en el Hospital Materno Infantil Primero de Mayo del ISSS de las siete a las quince horas y de las quince horas a las siete horas (fs. 7, 125 al 142).

6) En los planes de trabajo de los Hospitales Nacional Rosales y Materno Infantil Primero de Mayo del ISSS, correspondiente a los años dos mil catorce y dos mil quince, existe coincidencia de turnos asignados a la señora Claros de Jovel (fs. 72 al 84 y 125 al 142).

7) En los registros de marcación de asistencia de la señora Claros de Jovel existen horas y fechas coincidentes en ambas instituciones (fs. 56 al 71 y 109 al 124).

8) Durante el período investigado la señora Claros de Jovel se ausentó de sus funciones como Enfermera General en el Hospital Materno Infantil Primero de Mayo de ISSS de forma injustificada o por motivos de salud para cumplir con el turno programado en el Hospital Nacional Rosales (fs. 7, 14, 15, 21, 23, 24, 60, 61, 144).

9) Entre agosto de dos mil catorce y noviembre de dos mil quince la señora Sonia Isabel Claros de Jovel percibió dos remuneraciones provenientes del Estado: una como Enfermera General del Hospital Materno Infantil Primero de Mayo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y otra como Enfermera Hospitalaria del Hospital Nacional Rosales (fs. 5, 7, 50 al 55).

III. Fundamentos de Derecho

1. Desde la fase liminar del procedimiento las conductas atribuidas a la supuesta infractora se identificaron como posibles transgresiones a las prohibiciones éticas de "*Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario, excepto las que expresamente permita el ordenamiento jurídico*" y "*Desempeñar simultáneamente dos o más cargos o empleos en el sector público que fueren incompatibles entre sí por prohibición expresa de la normativa aplicable, por coincidir en las horas de trabajo o porque vaya en contra de los intereses institucionales*", reguladas en el artículo 6 letras c) y d) de la LEG.

Así, en este caso en particular, la conducta atribuida a la señora Claros de Jovel de percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario, llevaría implícito el desempeño de funciones públicas simultáneas.

A criterio del Tribunal nos encontramos, entonces, frente a un concurso aparente de normas, pues el hecho objeto de denuncia es susceptible de ser analizado conforme a ambas prohibiciones éticas. Sin embargo, esta sede debe decantarse por una sola de dichas normas sancionadoras.

En el Derecho Administrativo Sancionador para resolver estos problemas en los cuales dos normas pretenden sancionar un mismo hecho, se aplican diversos criterios, entre ellos el de especialidad, subsidiaridad y alternabilidad. Así, bajo la técnica de la consunción se permite que el precepto sancionador más amplio o complejo absorba a los que castiguen las infracciones consumidas por aquél.

En términos más precisos, los autores Cobo y Vives enuncian este principio del siguiente modo: "el precepto que contempla de modo total el desvalor que el ordenamiento jurídico atribuye a una determinada conducta prevalece sobre el que lo contempla sólo de manera parcial" (Nieto, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador, 2012 pág. 518).

Ciertamente, es claro que la acción de desempeñar simultáneamente dos o más cargos o empleos en el sector público que fueren incompatibles entre sí por coincidir en las horas de trabajo presupone la posibilidad de percibir más de una remuneración proveniente de fondos públicos.

En el anterior sentido, el Tribunal considera que los hechos objeto de análisis se adecúan de mejor manera a la prohibición ética de "*Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario, excepto las que expresamente permita el ordenamiento jurídico*", contemplada en el artículo 6 letra c) de la LEG, por lo que resulta irrelevante elaborar el juicio de adecuación normativa respecto de la prohibición ética de "*Desempeñar simultáneamente dos o más cargos o empleos en el sector público que fueren incompatibles entre sí por prohibición expresa de la normativa aplicable,*

por coincidir en las horas de trabajo o porque vaya en contra de los intereses institucionales", regulada en el artículo 6 letra d) de la LEG.

Lo anterior en virtud de la facultad de la que goza este Tribunal para establecer en cualquier fase del procedimiento la norma administrativa aplicable al caso, a fin de elaborar el correspondiente juicio de tipicidad.

2. Hecha la anterior aclaración, es importante reafirmar que la ética pública está conformada por un conjunto de principios que orientan a los servidores estatales: y los conducen a realizar actuaciones correctas, honorables e intachables, entre ellas el actuar con apego a la Constitución y las leyes dentro del marco de sus atribuciones.

Así, la Convención Interamericana contra la Corrupción y La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción destacan la importancia de adoptar medidas preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer las normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas y, en términos generales, prevenir la corrupción.

Bajo esa lógica, la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra c) de la LEG supone que los servidores públicos sólo puedan percibir una remuneración proveniente del Estado cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario. Prohibiendo, por tanto, devengar dos o más remuneraciones simultáneas en el sector público.

En efecto, tal prohibición tiene por objeto evitar dos situaciones concretas, la primera que el servidor público perciba más de un salario o remuneración que provenga de fondos públicos cuando sus labores deben ejercerse en el mismo horario, lucrándose indebidamente del erario público, en perjuicio de la eficiencia del gasto estatal; y la segunda que se contrate o nombre a una persona en la Administración Pública para realizar labores cuyo ejercicio simultáneo resulte imposible - por razones de horario- y, en consecuencia, se produzca un menoscabo en el estricto cumplimiento de las funciones y responsabilidades públicas.

IV. Consideraciones aplicables al caso concreto

1. En el presente procedimiento, con la prueba recabada ha quedado demostrado fehacientemente que entre agosto de dos mil catorce y noviembre de dos mil quince la señora Sonia Isabel Claros de Jovel desempeñó simultáneamente los cargos de Enfermera Hospitalaria en el Hospital Nacional Rosales y de Enfermera General en el Hospital Materno Infantil del ISSS, devengando un salario mensual sufragado con fondos públicos por cada uno de ellos.

Además, con los planes de trabajo mensuales se ha acreditado que durante la época señalada la servidora pública tenía asignados horarios rotativos en ambos nosocomios, coincidiendo en varias oportunidades la programación de turnos, por ejemplo, el día martes veintiséis de agosto de dos mil quince su jornada laboral en el Hospital Nacional Rosales fue de las seis horas treinta y seis minutos a las diecisiete horas con veintinueve minutos; mientras que en el Hospital del ISSS ese mismo día registró su entrada a las quince horas con doce minutos, del mismo modo ocurrió el día veintinueve de mayo de dos mil quince, el registro de marcación

de salida del Hospital Materno Infantil Primero de Mayo del ISSS refleja que la infractora se retiró de su turno a las siete horas, iniciando su jornada en el Hospital Nacional Rosales a las seis horas con cuarenta y cinco minutos según reporte de marcación.

Aunado a lo anterior, se ha comprobado que al existir coincidencia de horas y fechas en las marcaciones efectuadas por la servidora pública tanto en el Hospital Nacional Rosales como en el Hospital Materno Infantil Primero de Mayo, se desatendieron las funciones de un cargo para cumplir con las del otro; pues para trasladarse entre ambos nosocomios, la infractora abandonaba su estación de trabajo sin la debida autorización.

De hecho, se ha acreditado que en el periodo del quince al diecinueve de diciembre de dos mil catorce la señora Claros de Jovel gozó de licencia por incapacidad médica en el Hospital Materno Infantil del ISSS; pero los registros de asistencia del Hospital Nacional Rosales reflejan que ésta se presentó a laborar en el turno asignado, el cual concordaba con el horario programado en el plan de trabajo del ISSS.

De igual forma se ha comprobado que el diecisiete de enero de dos mil quince la infractora debía cumplir los turnos de las siete a las diecisiete horas en el Hospital Nacional Rosales y de las quince a las siete horas en el Hospital Materno Infantil Primero de Mayo; sin embargo, ese día únicamente cumplió con el primero; mientras que al segundo sólo se presentó a registrar su hora de entrada a las catorce horas con cuarenta y nueve minutos y posteriormente informó que se encontraba atendiendo un asunto personal.

Es decir que se ha establecido que la señora Claros de Jovel en algunas ocasiones justificó su inasistencia a uno de sus empleos presentando incapacidades médicas y permisos personales para cumplir con la jornada laboral de su otro lugar de trabajo. No obstante, en todos esos casos percibió una doble remuneración proveniente del presupuesto del Estado por labores que debía haber desempeñado en el mismo horario.

En definitiva, del análisis de los elementos probatorios producidos se establece que en el periodo comprendido de agosto de dos mil catorce a noviembre de dos mil quince el Estado remuneró a la señora Sonia Isabel Claros de Jovel por el desempeño de dos cargos que debía ejercer en instituciones distintas y en horarios coincidentes, lo cual resulta físicamente imposible.

Al respecto, el artículo 95 ordinal 17° de las Disposiciones Generales de Presupuestos establece que ninguna persona, civil o militar, podrá devengar más de un sueldo proveniente de fondos públicos, salvo las excepciones correspondientes, entre ellas la aplicable a las enfermeras y auxiliares de enfermería, quienes podrán desempeñar dos cargos públicos, siempre que los horarios de trabajo sean compatibles, lo cual no sucede en el presente caso, pues los horarios que la referida servidora pública debía cumplir resultaban incompatibles.

Evidentemente pues, la conducta de la investigada contraviene la prohibición ética de *"Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario, excepto las que expresamente permita el ordenamiento*

jurídico", regulada en el artículo 6 letra c) de la LEG, ya que como se ha dicho en líneas anteriores los servidores públicos sólo pueden percibir una remuneración proveniente del Estado cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario.

Es así, como la actuación de la señora Sonia Isabel Claros de Jovel resulta antagónica al desempeño ético de la función pública, la cual debe anteponer siempre el interés público sobre el particular, en beneficio de la colectividad, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

V. Sanción aplicable

El incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas reguladas en la LEG conllevan a la imposición de una multa por cada infracción comprobada, cuyo monto oscilará entre uno y cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.

Según el Decreto Ejecutivo N.º 104 de fecha uno de julio de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial N.º 119, Tomo 400, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo urbano para el sector comercio vigente al momento en que la señora Claros de Jovel cometió la infracción señalada equivalía a doscientos cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$242.40).

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 y parientes; *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.

En el caso particular, el hecho que la señora Claros de Jovel haya devengado dos salarios provenientes del presupuesto del Estado por el desempeño de igual número de cargos en el sector público, que debía ejercer en horarios coincidentes, si bien no es de una gravedad considerable, si le generó un beneficio económico, pues a pesar de haber cumplido parcialmente los planes de trabajo mensuales en ambas instituciones, ésta percibió durante quince meses la cantidad total de mil doscientos sesenta y cuatro dólares con cincuenta y ocho centavos (US\$1,264.58) en concepto de salarios mensuales.

Adicionalmente, la actuación de la infractora ocasionó un daño a la Hacienda Pública, ya que el Estado le remuneró por un servicio que no cumplió de manera responsable y eficiente.

En ese sentido, se advierte que entre agosto de dos mil catorce y noviembre de dos mil quince la señora Claros de Jovel devengaba en el Hospital Nacional Rosales un salario mensual de quinientos dos dólares con veintinueve centavos (US\$502.29) y setecientos sesenta y dos dólares con veintinueve centavos (US\$762.29) en el Hospital Materno Infantil Primero de Mayo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

En virtud de lo anterior y en atención a la capacidad de pago de la infractora y al daño ocasionado al erario público resulta pertinente imponerle una multa de dos salarios mínimos

mensuales urbanos para el sector comercio vigentes al momento de la comisión de los hechos, equivalentes a cuatrocientos ochenta y cuatro dólares de los Estados Unidos de América con ochenta centavos (US\$484.80), por la transgresión a la prohibición ética de "Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario, excepto las que expresamente permita el ordenamiento jurídico", regulada en el art. 6 letra c) de la LEG.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 1, 2, 6 letras c), 20 letra a), 37, 42, 43, 44, 46 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE**:

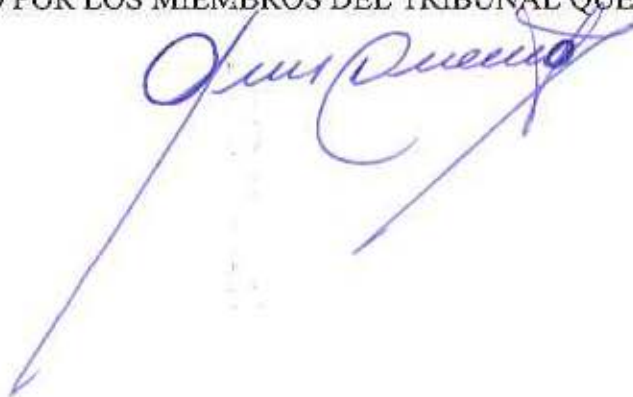
a) *Sanciónase* a la señora Sonia Isabel Claros de Jovel, Enfermera Hospitalaria del Hospital Nacional Rosales y Enfermera General del Hospital Materno Infantil Primero de Mayo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social con una multa de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigentes al momento en que se cometió la infracción, la cual equivale a cuatrocientos ochenta y cuatro dólares de los Estados Unidos de América con ochenta centavos (US\$484.80), por haber infringido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental.

b) *Incorpórese* los datos correspondientes de la señora Claros de Jovel en el Registro Público de Personas Sancionadas.

Notifíquese.




PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.



Col