

**118-A-19**

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las catorce horas con treinta minutos del día veintidós de septiembre de dos mil veintidós.

Mediante resolución de fs. 1070 y 1071, se concedió a la investigada el plazo de quince días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes; en ese contexto, se recibió escrito remitido por la señora Morena Luz Solís Rivera, mediante el cual refiere argumentos de defensa a su favor (fs. 1079 y 1080).

**Considerandos:**

**I. Relación de los hechos**

Objeto del caso

El presente procedimiento se tramita contra la señora Morena Luz Solís Rivera, conocida por Morena Luz Solís Solís, a quien se atribuye la posible transgresión a las prohibiciones éticas reguladas en el art. 6 letras c) y d) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG); por cuanto, en el período comprendido entre el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete al treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, habría percibido remuneraciones por parte del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y del Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado –FOPROLYD–, por labores que debía ejercer en un mismo horario, habiéndose desempeñado simultáneamente como Médico Especialista en el Hospital Quirúrgico y Oncológico del ISSS y como contratista de FOPROLYD para la prestación de sus servicios médicos en la especialidad de Fisiatría para realizar evaluaciones periciales y emisión de dictámenes de discapacidad ordenados por la Comisión Técnica Evaluadora, aun cuando existía coincidencia en los horarios fijados por ambas instituciones.

Desarrollo del procedimiento

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

2. En la resolución de fs. 477 al 479, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la señora Morena Luz Solís Rivera, conocida por Morena Luz Solís Solís y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa. Ante ello, se recibió escrito de f. 481, en el cual la investigada “se mostró parte” y emitió valoraciones de defensa.

3. Por resolución de fs. 483 y 484 se abrió a pruebas el presente procedimiento por el término de veinte días hábiles, y se comisionó a una instructora de este Tribunal para la investigación de los hechos.

4. Mediante escrito de fs. 491 y 492, la investigada reiteró sus comentarios de defensa.

5. En el informe de fs. 499 al 1069, la instructora delegada estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental.

7. En la resolución de fs. 1070 y 1071, se concedió a la investigada el plazo de quince días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente; mismas que fueron recibidas mediante escrito presentado el día veinticinco de agosto del año en curso; en el cual, la señora Solís Rivera, refiere argumentos de defensa a su favor (fs. 1079 y 1080).

## II. Fundamento jurídico.

### Transgresiones atribuidas

Desde la fase liminar del procedimiento, las conductas atribuidas a la señora Morena Luz Solís Rivera, se calificaron como una posible transgresión a las prohibiciones éticas reguladas en el art. 6 letras c) y d) de la LEG.

El objeto de la primera de ellas, es 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.

La remuneración o sueldo constituye una contraprestación económica laboral a cargo de la Administración por los servicios cumplidos por un empleado o funcionario público.

En ese sentido, la norma citada regula el régimen de incompatibilidades de los servidores públicos basadas en el desempeño de otros cargos públicos, a efecto de evitar la percepción ilícita de más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, la cual constituye una contraprestación económica laboral a cargo de la Administración por los servicios cumplidos por un empleado o funcionario público.

En suma, es importante señalar que el tema de las incompatibilidades de los servidores públicos radica, en esencia, en fundamentos éticos; pues con ese régimen se busca que el servidor público desempeñe la función pública con probidad, responsabilidad y lealtad.

Por otra parte, la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido que en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, la Ley debe definir exhaustivamente las conductas objeto de infracciones administrativas, las sanciones o medidas de seguridad a imponer o, al menos, establecer una regulación esencial acerca de los elementos que determinan cuáles son las conductas administrativamente punibles y qué sanciones se pueden aplicar, por considerarse que éstas, en la mayoría de los casos, son supuestos de limitación o restricción de derechos fundamentales.

Así. *"el principio de tipicidad comporta la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos —lex previa— que permitan predecir con el suficiente grado de certeza —lex certa— aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la propia responsabilidad y a la eventual sanción."*

El denominado juicio de tipicidad alude a la adecuación de la conducta observada por el supuesto infractor de la norma jurídica, con los elementos descriptivos de un determinado tipo infractor.

Al momento de realizar tal adecuación normativa, las autoridades administrativas sancionadoras se encuentran estrictamente sujetas a los tipos punitivos, de forma que no pueden ejercitar la potestad sancionadora respecto de comportamientos que no se hallen contemplados en las normas que los tipifican, tampoco, imponer sanciones que no sean las normativamente típicas,

incluso, aunque aquellos comportamientos o estas sanciones puedan parecerse en alguna medida a los que dichas normas punitivas sí contemplan (Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia 12-VII-2013, ref. 286-2007).

En ese sentido, el inciso primero del art. 143 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) establece que los hechos susceptibles de ser calificados de infracción con arreglo a dos o más preceptos, ya sean de la misma o diferentes normativas sancionadoras sectoriales, se sancionarán observando las siguientes reglas: el precepto especial se aplicará con preferencia al general; el precepto subsidiario se aplicará solo en defecto del principal, ya sea que se declare expresamente dicha subsidiariedad, ya sea que resulte tácitamente deducible; el precepto más amplio o complejo absorberá a los que sancionen las infracciones consumidas en él; y, en defecto de los criterios anteriores, el precepto que tipifique la infracción penada con sanción más grave, excluirá a los que tipifiquen infracciones penadas con sanción menor.

En el caso particular, debe indicarse que existe un concurso aparente de normas cuando el hecho objeto de denuncia es susceptible de ser analizado conforme a dos prohibiciones éticas, es decir, las establecidas en el art. 6 letras c) y d); sin embargo, es preciso decantarse por una sola de dichas normas éticas.

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 los de especialidad, subsidiaridad y alternabilidad. Así, bajo la técnica de la consunción se permite que el precepto más amplio o complejo absorba a los que castiga 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, A. Derecho Administrativo Sancionador, p. 518).

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia refiere que a la Administración Pública nada le impide “cambiar la calificación jurídica, siempre que los hechos se mantengan inalterables, es decir, el fallo no puede apreciar un hecho distinto, ni puede valorar circunstancias no introducidas por la acusación” (sentencia pronunciada en el proceso referencia 556-2013 el 27/VI/2016).

Es así como, en el caso bajo análisis, este Tribunal estima que la norma que describe con mayor precisión la conducta que se atribuye a la investigada es la prohibición ética enunciada en el art. 6 letra c) de la LEG, pues ésta proscribe concretamente la percepción de más de una remuneración proveniente del Estado por incompatibilidad de horarios; de tal manera, es claro que la acción de percibir dos o más sueldos en el sector público presupone el desempeño simultáneo de dos empleos públicos.

En efecto, aludiendo el cuadro fáctico del presente procedimiento a la realización simultánea de labores remuneradas para dos instituciones públicas, resulta inviable continuar con el análisis de los hechos denunciados a la luz de la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra d) de la LEG.

Por tanto, los hechos atribuidos a la investigada, serán analizados únicamente según la prohibición ética contemplada en el artículo 6 letra c) de la LEG, a tenor de lo establecido en el art. 154 inc. 2º de la LPA.

### 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 suscrito por el Gerente General y Secretario de Junta Directiva de FOPROLYD, en el que se relaciona la prestación de servicios médicos en esa institución por parte de la doctora Solís Rivera (f. 17).

2. Certificación de refrendas de nombramientos de la señora Morena Luz Solís Rivera en el ISSS, correspondientes a los años dos mil quince al dos mil diecinueve (fs. 26 al 35).

3. Certificación del Manual de Descripción de Puestos de Médico Especialista y Subespecialista en el ISSS (fs. 36, 37, 510 al 515, 721).

4. Constancia de historial de pagos realizados a la señora Solís Rivera en el período comprendido de mayo de dos mil quince a mayo de dos mil diecinueve, suscrita por el Técnico de Recursos Humanos y el Jefe de la Sección de Aseguramiento del ISSS (fs. 38 y 39).

5. Certificación del plan de trabajo de la doctora Solís Rivera durante el lapso antes mencionado, referente a la distribución de turnos correspondientes al servicio de medicina física y rehabilitación del Hospital Médico Quirúrgico y Oncológico del ISSS (fs. 40 al 97).

6. Informes suscritos por el Gerente General interino *ad honorem* de FOPROLYD, sobre la contratación de la señora Solís Rivera como médico en la especialidad de Fisiatría para realizar evaluaciones periciales y emitir dictámenes de discapacidad (fs. 108, 224).

7. Certificaciones de marcaciones biométricas de la señora Solís Rivera en el ISSS, durante el período de enero de dos mil diecisiete a mayo de dos mil veintidós (fs. 110 al 160, 692 al 713).

8. Certificaciones de las incapacidades y licencias concedidas a la señora Solís Rivera en el ISSS, correspondientes al período de enero de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil veinte (fs. 161 al 222, 521).

9. Constancia extendida por las Jefas de la Unidad Financiera Institucional y del Departamento de Tesorería Institucional de FOPROLYD sobre los pagos realizados a la doctora Solís Rivera en concepto de prestación de servicios médicos en la especialidad de Fisiatría (f. 226).

10. Copias simples de contratos de servicios médicos celebrados entre FOPROLYD y la señora Solís Rivera, reportes de facturas y actas de recepción de bienes, servicios y obras, correspondientes a los años dos mil diecisiete al dos mil veintidós (fs. 227 al 474, 735 al 1064).

11. Constancia laboral de la señora Solís Rivera emitida por la Jefatura de Recursos Humanos del ISSS (f. 508).

12. Registro y propuestas de nombramientos de la señora Solís Rivera en el Área de Fisioterapia del Hospital Médico Quirúrgico del ISSS (fs. 509, 516 al 519, 718 y 719).

13. Impresión de correo electrónico en el cual la Gerente de Servicios de Apoyo a Procesos de Salud del ISSS autoriza cambio de horario a la doctora Solís Rivera (f. 520).

14. Detalle de remuneraciones de la doctora Solís Rivera y origen de fondos cancelados por el ISSS en los años dos mil diecisiete al dos mil veintidós (fs. 522 al 526, 714 y 715, 720).

15. Informes remitidos por la Directora del Hospital Médico Quirúrgico y Oncológico del ISSS, en respuesta al requerimiento formulado por este Tribunal (fs. 506, 528 al 531).

16. Copia simple de la agenda médica de la doctora Solís Rivera en el Consultorio de Especialidades del ISSS (fs. 532 al 631, 633 al 641).

17. Constancia suscrita por la Gerente de Servicios de Apoyo a Procesos de Salud del ISSS en donde se refleja que la doctora Solís Rivera funge como Coordinadora del servicio de fisiatría dentro de su jornada laboral (f. 632).

18. Copia simple del resumen mensual de actividades de consulta externa médica realizadas en el ISSS, conforme al sistema diario de estadística (fs. 642 al 647).

19. Copia simple del censo de pacientes atendidos en el Área de Fisiatría del Hospital Médico Quirúrgico durante los años dos mil diecisiete al dos mil veintidós (fs. 648 al 691).

20. Copia simple de las Normas Específicas a la elaboración y aprobación del plan mensual de distribución de turnos (fs. 716 y 717).

21. Informe suscrito por el Gerente General de FOPROLYD en el que se detalla la modalidad de contratación de la doctora Solís Rivera, así como detalles de los contratos suscritos (fs. 724 y 725).

22. Detalle de pagos realizados a la doctora Solís Rivera por FOPROLYD, en concepto de remuneración por los servicios médicos prestados en la especialidad de Fisiatría (fs. 729 al 734).

Por otra parte, la prueba de fs. 12, 18, 24, 106, 107, 726 y 727, incorporada al expediente, no será objeto de valoración por carecer de utilidad y pertinencia para acreditar los hechos que se dilucidan, en razón que refiere hechos no comprendidos dentro del período objeto de este procedimiento.

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

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5° de la LEG, las pruebas vertidas en el procedimiento se valorarán según el sistema de la sana crítica, el cual se asienta en el principio de razonabilidad y obliga a que las máximas de experiencia consten en la motivación de la resolución definitiva; a fin de evidenciar cómo se ha alcanzado certeza de lo afirmado por las partes.

El artículo 87 del Reglamento de la LEG establece que en el procedimiento administrativo sancionador rige el principio de libertad probatoria, siendo admisibles todos los medios de prueba, que cumplen los requisitos de licitud, pertinencia, idoneidad, necesidad y utilidad; habiéndose realizado el juicio de admisibilidad y procedencia correspondiente.

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 1°, 2° y 3° de la 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”. Y el inciso 6° de la

disposición legal citada prescribe que “[l]os documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

Así, en el presente caso, la prueba vertida es documental, la cual se configura dentro de los documentos públicos administrativos, que son los “válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas; esto es los producidos por un órgano administrativo de acuerdo a las formalidades exigidas en cada caso” (Barrero, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Navarra, 2006, p. 336).

Lo anterior, en concordancia con los artículos 106 de la LPA y 331 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), éste último refiere que serán instrumentos públicos “los expedidos por notario, que da fe, y por autoridad o funcionario público en el ejercicio de su función pública”; cuyo valor probatorio, de conformidad al artículo 341 del CPCM, constituye “prueba fehaciente de los hechos, actos o estado de cosas que documenten; de la fecha y personas que intervienen en el mismo, así como del fedatario o funcionario que lo expide”. En este sentido, es preciso acotar que la prueba documental vertida en el procedimiento, consta de informes y certificaciones emitidas por servidores de instituciones públicas.

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

*1. Del vínculo laboral de la señora Morena Luz Solís Rivera, conocida por Morena Luz Solís Solís, con el Instituto Salvadoreño del Seguro Social.*

Durante el período investigado, comprendido entre el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete y el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, la señora Solís Rivera estuvo contratada en las plazas de Médico Subespecialista I (seis horas) y Médico Subespecialista I (dos horas), laborando un total de ocho horas diarias en el Hospital Médico Quirúrgico del ISSS.

Entre las principales actividades encomendadas a la señora Solís Rivera, en la calidad antes indicada, se encuentran: i) recibir oportunamente a pacientes que requieren los servicios médicos, a fin de proporcionar atención de calidad; ii) realizar examen físico al paciente para determinar o indagar las causas del padecimiento o para corroborar el estado de salud del mismo; iii) indicar tratamiento adecuado, con base al diagnóstico final, para lograr la recuperación oportuna de la salud del paciente; iv) asegurar la asistencia médica general especializadas al paciente, a fin de que corresponda a las diversas etapas de internación del usuario; y v) realizar visitas a pacientes designados, con el objetivo de monitorear constantemente el estado de salud de los usuarios e indicar al personal de enfermería el medicamento a aplicar y los cuidados que deben indicar, entre otras actividades, de conformidad con la certificación del Manual de Descripción de Puestos y el informe remitido por la Directora del Hospital Médico Quirúrgico (fs. 36, 37, 510 al 515, 527 al 531, 721).

El horario establecido para realizar dichas actividades fue de las siete horas con treinta minutos a las quince horas con treinta minutos (07:30 – 15:30). Todo lo anterior, de conformidad con las certificaciones de refrendas de nombramientos e informe remitido por la Directora de ese nosocomio (fs. 26 al 35, 508, 509, 527 al 531).

En concepto de salarios, la señora Solís Rivera percibió de parte de dicha institución la cantidad mensual de mil quinientos cuarenta y seis punto veintiséis dólares de los Estados Unidos de América [US \$1,546.26], en la plaza de Médico Subespecialista I (seis horas); y quinientos quince punto cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América [US \$515.42], como Médico Subespecialista I (dos horas).

Adicionalmente, recibió otras remuneraciones oscilantes durante el período investigado, entre ellas, dos bonificaciones al mérito personal en el mes de enero, por mil treinta y ocho punto noventa y nueve dólares de los Estados Unidos de América [US \$1,038.99]; prestación de guardería, equivalentes a veinticinco dólares de los Estados Unidos de América [US \$25.00]; pago de transporte por cuarenta dólares de los Estados Unidos de América [US \$40.00]; y aguinaldo de ley, correspondiente a mil trescientos setenta y tres punto setenta y tres dólares de los Estados Unidos de América [US \$1,373.73], todo ello según constancia de historial de pagos, suscrita por el Técnico de Recursos Humanos y el Jefe de la Sección de Aseguramiento del ISSS (fs. 38 y 39); detalle de Remuneraciones y origen de fondos cancelados (fs. 522 al 526, 714 y 715, 720).

*2. De la relación laboral de la señora Morena Luz Solís Rivera, conocida por Morena Luz Solís Solís, con el Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado.*

En el período comprendido entre el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete y el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, la señora Solís Rivera fue contratada por FOPROLYD para la prestación de servicios médicos en la especialidad de Fisiatría, según contratos de servicios médicos números SM40/2017; SM 35/2018; SM 34/2019 (mismo para el año dos mil veinte, pues se entregaron por medio de actas en ese año); y SM 10/2021 (el cual está vigente para el año en curso, debido a que no se ha agotado el monto asignado para el año dos mil veintiuno) (fs. 227 al 231, 271 al 274, 357 al 360, y 736 al 739); y el informe suscrito por el Gerente General de FOPROLYD (fs. 724 y 725).

En los relacionados contratos, se estipuló como único objetivo que la servidora pública investigada brindara servicios médicos especialistas por medio de evaluaciones periciales, emitiendo dictámenes de discapacidad de solicitantes y beneficiarios de FOPROLYD.

Además, las partes indicaron que los referidos servicios médicos serían prestados en la clínica particular de la señor Solís Rivera, denominada FISIOMEDIC, ubicada en Calle La Mascota, San Salvador. Durante el período comprendido del treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete al nueve de febrero de dos mil veintiuno, el horario establecido para la prestación de dichos servicios fue de lunes a viernes, de las nueve horas con treinta minutos a las once horas con treinta minutos. A partir del contrato SM 10/2021, vigente desde el diez de febrero de dos mil veintiuno, la prestación del servicio fue modificada únicamente en el horario de atención, el cual se consignó desde las quince hasta las diecisiete horas, de lunes a viernes, mientras que los días sábados fue de las ocho a las nueve horas (fs. 736 al 739).

Por la prestación de los relacionados servicios médicos a usuarios de FOPROLYD, la señora Solís Rivera percibió en concepto de honorarios, las siguientes cantidades: seiscientos noventa dólares de los Estados Unidos de América [US \$690.00] en el año dos mil diecisiete; dos mil

setecientos dólares de los Estados Unidos de América [US \$2,700.00] en el año dos mil dieciocho; dos mil seiscientos setenta dólares de los Estados Unidos de América [US \$2,670.00] en el año dos mil diecinueve; quinientos diez dólares de los Estados Unidos de América [US \$510.00] en el año dos mil veinte; dos mil trescientos cuarenta dólares de los Estados Unidos de América [US \$2,340.00] en el año dos mil veintiuno; y doscientos diez dólares de los Estados Unidos de América [US \$210.00] en dos mil veintidós, totalizando la cantidad de nueve mil ciento veinte dólares de los Estados Unidos de América [US \$9,120.00], acorde al detalle de abonos realizados a la doctora Solís Rivera por FOPROLYD (fs. 729 al 734).

*3. De la concomitancia de los horarios en los que la investigada debía desempeñar sus funciones en el ISSS y FOPROLYD.*

Como se estableció en párrafos precedentes, durante todo el período investigado, comprendido del treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete al treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, el horario de la señora Solís Rivera en el Hospital Médico Quirúrgico y Oncológico del ISSS fue coincidente con el horario de trabajo que contractualmente dicha señora debía prestar servicios médicos en FOPROLYD, a partir de lo cual se advierte lo siguiente:

*i)* Del treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete al nueve de febrero de dos mil veintiuno, el horario establecido para la prestación de los servicios de la señora Solís Rivera en FOPROLYD fue de lunes a viernes, de las nueve horas con treinta minutos a las once horas con treinta minutos (09:30 – 11:30). A partir del día diez de febrero de dos mil veintiuno, la prestación de dichos servicios se consignó siempre de lunes a viernes, pero desde las quince hasta las diecisiete horas (15:00 – 17:00).

Ahora bien, es preciso aclarar que mediante correo electrónico de fecha treinta y uno de marzo de dos mil veintidós (f. 520), la Gerente de Servicios de Apoyo a Procesos de Salud del ISSS autorizó cambio de horario a la doctora Solís Rivera, de las siete a las quince horas (07:00 - 15:00); de conformidad con el informe suscrito por la Directora del Hospital Médico Quirúrgico y Oncológico de esa institución, el referido cambio de horario se hizo efectivo a partir del día *uno de mayo de dos mil veintidós* (f. 506); es decir, con posterioridad al período investigado en este procedimiento.

*ii)* Mediante el reporte de estadísticas proporcionado por las autoridades del ISSS, denominado “agenda médica”, durante el período comprendido del treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete al catorce de enero de dos mil veintiuno, la doctora Solís Rivera brindó atenciones de consulta programada de rehabilitación cardíaca en un horario que osciló entre las siete y las ocho horas con treinta minutos (07:00 – 08:30); nunca después de ese horario. Esa situación cambió a partir de enero de dos mil veintiuno, donde se advierten programaciones de citas a partir de las nueve horas (09:00). Lo cual coincide con el cambio de horario de dicha señora en la prestación de los servicios de fisioterapia en FOPROLYD.

*iii)* Durante el período investigado, la doctora Solís Rivera registró efectivamente su asistencia en el horario antes referido en el ISSS, según se aprecia en las marcaciones biométricas correspondientes al período de enero de dos mil diecisiete a mayo de dos mil veintidós (fs. 110 al 160, 692 al 713); a excepción de las treinta y dos licencias tramitadas ante esa institución por motivos de enfermedad, personales, duelo, entre otros (fs. 161 al 222, 521, 692 al 713). Adicionalmente, el



ISSS realizó descuentos salariales a la investigada por salidas anticipadas, sin justificación, por un monto de noventa y ocho punto sesenta y ocho dólares de los Estados Unidos de América [US \$98.68].

iv) Por otra parte, se cuentan con los reportes de facturas y actas de recepción de bienes, servicios y obras, correspondientes a los años dos mil diecisiete al dos mil veintidós (fs. 227 al 474, 735 al 1064), así como el detalle de abonos que le fueron realizados por esa institución, en concepto de servicios médicos en la especialidad de Fisiatría (fs. 729 al 734); todo lo cual comprueba la prestación efectiva de dichos servicios.

En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha establecido que los horarios en los que la doctora Solís Rivera debía cumplir sus funciones como Médico Subespecialista I en el Hospital Médico Quirúrgico del ISSS y como proveedora de servicios médicos de Fisiatría en FOPROLYD, **coincidieron de manera total durante todo el período investigado**, comprendido entre el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete y el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, puesto que el horario en que contractualmente debía prestar los servicios médicos por los que fue contratada en FOPROLYD, se encontraban comprendidos en su totalidad dentro de la jornada de trabajo del ISSS.

Dicha coincidencia de horarios hacía imposible que la doctora Solís Rivera cumpliera simultáneamente las funciones correspondientes a ambos empleos, y de la manera requerida por cada una de las instituciones para las que laboraba. Muestra de esto último es que fue hasta que cambió su horario en la prestación de los servicios de fisiatría en FOPROLYD al turno vespertino y sabatino, cuando dicha investigada empezó a programar atenciones de consulta de rehabilitación cardíaca en el ISSS a partir de las nueve horas; situación que no había ocurrido con anterioridad.

No obstante las coincidencias de horarios laborales establecidas, la investigada fue remunerada por las dos instituciones públicas relacionadas, durante el período comprendido entre el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete y el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós.

En ejercicio de su derecho de defensa, la investigada señaló –en síntesis–, que en su carácter de facultativa, sin desempeñarse a tiempo completo, puede trabajar hasta en tres cargos propios de su profesión, conforme a lo previsto en el art. 95 ordinal 12º de las Disposiciones Generales de Presupuestos –DGP–. Además, que en ningún momento se ha visto comprometida la salud, atención o tratamiento de sus pacientes.

Al respecto debe indicarse que el artículo 95 de las DGP –las cuales según el art. 1 son aplicables a todas las operaciones originadas por la ejecución del Presupuesto General a cargo de las Unidades del Gobierno Central, así como a las que se originen por la ejecución de los respectivos Presupuestos Especiales de las Instituciones Oficiales Autónomas– establece que “ninguna persona, civil o militar, podrá devengar más de un sueldo proveniente de fondos públicos”, salvo las excepciones que la misma disposición contempla y respecto al servicio médico se encuentra el ordinal 12, como fue alegado por la señora Solís Rivera.

Sin perjuicio de lo anterior, dicha excepción se encuentra dirigida para los facultativos que no tengan cargo a tiempo completo en el Gobierno Central o en Instituciones Oficiales Autónomas, podrán trabajar en Centros Asistenciales o en dependencias que requieran sus servicios, en el

desempeño de no más de tres cargos propios de su profesión. De igual manera, otro requisito es que el tiempo requerido para el desempeño de tales cargos no exceda de 8 horas diarias.

En ese sentido, dicha disposición no resulta aplicable al caso en comento; por cuanto se ha verificado que durante el período investigado, la señora Solís Rivera debía cumplir sus atribuciones en el Hospital Médico Quirúrgico del ISSS en una jornada de tiempo completo, de las siete horas con treinta minutos a las quince horas con treinta minutos (07:30 – 15:30); laborando un total de ocho horas diarias en las plazas de Médico Subespecialista I (seis horas) y Médico Subespecialista I (dos horas).

Por consiguiente, se ha determinado de forma inequívoca que dos instituciones del Estado erogaron fondos de sus respectivos presupuestos con el fin de remunerar a la investigada por ejercer el rol de médico, en el período y horarios que se han identificado como coincidentes en esta resolución, lo cual resultaba materialmente imposible de cumplir e implicaba necesariamente la desatención de uno de los dos empleos.

Ello denota un comportamiento inaceptable por su parte hacia las dos instituciones y sus respectivos usuarios, pues la coincidencia de horarios tornaba inasequible brindar con calidad uno o ambos servicios de los que les encomendaron proveer o hasta llegar a brindar el servicio mismo.

Ciertamente, es ostensible que la investigada abusó de la confianza que las instituciones estatales depositaron en ella para brindar, en nombre de estas, uno de sus servicios públicos más importantes, como es el de asistencia a la salud, recibiendo las remuneraciones y beneficios inherentes a las funciones encomendadas, sin cumplir estas últimas en óptimas condiciones ni de manera responsable. Todo ello, como ha sido resuelto por este Tribunal en casos similares (v. gr. pronunciamiento del 03/X/2018 en el procedimiento con ref. 90-D-14).

En definitiva, con la prueba recabada y relacionada en los párrafos precedentes, se estableció que la doctora Solís Rivera desempeñó simultáneamente dos empleos, uno a las órdenes del ISSS y otro a las de FOPROLYD, cuyos horarios para la realización de las funciones que le fueron encomendadas coincidieron durante todo el período investigado, conducta que es constitutiva de transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra c) de la LEG, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

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

Para determinar la sanción a imponer a la doctora Solís Rivera es necesario tener en cuenta que incurrió en las conductas constitutivas de transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra c) de la LEG, desde el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete al treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, es decir, de manera continuada.

*Las infracciones continuadas son una pluralidad de ilícitos homogéneos entre sí, infringiendo el mismo o semejantes preceptos administrativos, que por una ficción legal se tratan como una sola infracción legal, a pesar que cada ilícito en forma separada, podría ser una infracción independiente (sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 21-VII-2017, en el proceso referencia 510-2014).*

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

En ese sentido, se estima que la transgresión continuada al artículo 6 letra c) de la LEG por parte de la investigada, establecida en este procedimiento, goza de unidad típica de la acción infractora, pues se advierte un único acto de voluntad por parte de ella, que cumplió con los elementos constitutivos de la descripción típica de la prohibición regulada en el citado artículo, es decir, un solo acto de voluntad encaminado a percibir más de una remuneración proveniente de los presupuestos del ISSS y de FOPROLYD, cuando las labores encomendadas por esas instituciones debían realizarse en horarios coincidentes, no obstante esa acción se manifestó en diversas fechas distribuidas en un tiempo prolongado, es decir, entre los años dos mil diecisiete y dos mil veintidós.

Dado que las transgresiones continuadas cometidas por la investigada deben tratarse como una sola, corresponde aplicarles una sola sanción, cuya cuantía, como se indicó al inicio de este apartado, se determina en atención al salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, vigente al momento en que se cometieron las conductas antiéticas.

De conformidad al 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 de agosto de dos mil veintiuno al treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, equivalía a trescientos sesenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US \$365.00).

Por tanto, para la determinación de la multa a imponer a la investigada resultan aplicables los montos relacionados, sin embargo, se estima oportuno fijar la multa a imponer con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en el año dos mil veintidós, por haber acaecido en este los últimos hechos constitutivos de transgresión ética.

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 a la doctora Solís Rivera, son los siguientes:

*i) El beneficio obtenido por el infractor, como consecuencia del acto constitutivo de infracción:*

El *beneficio* es lo que la investigada ha percibido como producto de la infracción administrativa.

Como servidora pública, la doctora Solís Rivera debía estar comprometida con el interés social que persigue la gestión pública y no actuar con un interés particular –percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado–, en detrimento del interés general.

En ese sentido, el beneficio logrado por dicha señora fue la obtención de dos remuneraciones percibidas a partir de su relación laboral con el ISSS y FOPROLYD, ya que durante todo el período investigado, existió una concomitancia de horarios, pues mientras la doctora Solís Rivera debía atender sus funciones en la primera institución, contractualmente se encontraba prestando servicios médicos en la segunda entidad, resultando materialmente imposible el desempeño de funciones simultáneas en lugares distintos.

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

La conducta de la investigada ocasionó un daño al erario de la Administración Pública (en concreto, para las entidades *supra* mencionadas), pues se erogaron fondos de esas instituciones para sufragar remuneraciones que no fueron devengadas en su totalidad, porque era materialmente imposible realizar las funciones inherentes a ambos trabajos en horarios coincidentes, durante el período relacionado en esta resolución.

En ese sentido, el daño ocasionado a la Administración Pública con la conducta que hoy se sanciona se determina a partir del dispendio de fondos de las referidas instituciones, para cubrir el pago de remuneraciones por tiempo en el cual la investigada no prestó servicios a esas entidades.

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

Como se ha indicado, en el año dos mil veintidós, cuando acaccieron los últimos hechos constitutivos de transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra c) de la LEG, de parte de la doctora Solís Rivera, esta percibió dos remuneraciones: *a)* por parte del ISSS, un salario mensual de mil quinientos cuarenta y seis punto veintiséis dólares de los Estados Unidos de América [US \$1,546.26], en la plaza de Médico Subespecialista I (seis horas); y quinientos quince punto cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América [US \$515.42], como Médico Subespecialista I (dos horas) (fs. 522 al 526, 714 y 715, 720); y *b)* por parte de FOPROLYD, doscientos diez dólares de los Estados Unidos de América [US \$210.00]; no obstante ello, en razón de los servicios que prestó en esta última institución, se aclara que los montos anuales obtenidos durante el período investigado oscilaron entre la cantidad antes referida y dos mil setecientos dólares

de los Estados Unidos de América [US \$2,700.00] –cifra correspondiente al año dos mil dieciocho– (fs. 729 al 734).

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

En consecuencia, en atención al beneficio obtenido por la infractora, al daño ocasionado a la Administración Pública y a la renta potencial de la doctora Solís Rivera, es pertinente imponerle una multa de nueve salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, de trescientos sesenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US \$365.00), por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra c) de la LEG, lo cual hace un total de tres mil doscientos ochenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US \$3,285.00), cuantía que resulta proporcional a la transgresión cometida según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución; III. 5 y VI. 1 letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 1, 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4 letras a), b), h) e i), 6 letra c), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental; 95 y 97 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

*a) Sanciónase* a la señora Morena Luz Solís Rivera, conocida por Morena Luz Solís Solís, Médico Subespecialista en el Hospital Médico Quirúrgico del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y Doctora contratada para la prestación de servicios médicos en la especialidad de Fisiatría en el Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, con una multa de tres mil doscientos ochenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US \$3,285.00), por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental, en razón que percibió remuneraciones procedentes de las citadas instituciones, por labores que debía desempeñar en un horario coincidente, durante el período relacionado en el apartado IV de la presente resolución.

*b) Se hace saber* a la investigada que, de conformidad a 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 día siguiente a la notificación respectiva.

*Notifíquese.*

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN