

La presente resolución en su versión original contiene datos personales y elementos de carácter confidencial. En ese contexto, es oportuno proteger la esfera privada de sus titulares. En tal sentido, conforme a lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se extiende la siguiente versión pública:

188-A-16

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las doce horas con quince minutos del día veinte de febrero de dos mil veinte.

Por agregados los documentos siguientes:

a) Escrito presentado por el licenciado Randol Edmundo Pérez Martínez, defensor público del señor Gustavo Enrique Ruíz Linares, servidor público investigado (fs. 1008 y 1009).

b) Escrito presentado por los señores Maritza Carolina Galdámez Arias y Ernesto Alcides Moreira Hernández, servidores públicos investigados (fs. 1011 al 1014).

Considerandos:

I. Relación de los hechos.

Objeto del caso

Al señor Gustavo Enrique Ruíz Linares, Agente Operativo del Centro Médico de la División de Bienestar Policial de la Policía Nacional Civil (Centro Médico Policial) y Auxiliar de Enfermería en el Hospital Médico Quirúrgico y Oncológico del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (H. M. Q. y O. del ISSS), se atribuye la posible infracción a la prohibición ética de *“Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto de 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; por cuanto durante el período de mayo de dos mil catorce a septiembre de dos mil dieciséis, y específicamente, las fechas dos, cinco, once, dieciocho, veinte, veintitrés, veinticuatro, veintisiete, veintinueve y treinta, todas las fechas de mayo de dos mil catorce, habría laborado de manera simultánea tanto para el Centro Médico Policial como para el H. M. Q. y O. del ISSS.

Por otra parte, se atribuye a los señores, Maritza Carolina Galdámez Arias, Jefa del Centro Médico Policial y Ernesto Alcides Moreira Hernández, Jefe de Sección de Seguridad, ambos de la Policía Nacional Civil, la posible infracción al deber ético de *“Denunciar al Tribunal de Ética Gubernamental o ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva, las supuestas violaciones a los deberes o prohibiciones éticas contenidos en esta Ley, de las que tuviere conocimiento en el ejercicio de su función pública”*, regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, por cuanto dichos servidores públicos, durante el periodo aludido, habrían tenido conocimiento de la situación laboral del señor Ruíz Linares, ya que tenían a su cargo la autorización de los cambios de turno realizados por el mismo.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de fecha dos de julio de dos mil dieciocho (fs. 5 y 6), se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe al Director General de la Policía Nacional Civil y al Director del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

2. Mediante informes presentados con fechas veinticuatro de julio y veintiocho de agosto, de dos mil dieciocho, y documentación adjunta (fs. 9 al 198), las autoridades respondieron al requerimiento efectuado.

3. En resolución de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho (f. 199) se requirió informe nuevamente al al Director General de la Policía Nacional Civil.

4. A través de informes presentados con fecha veintitrés de enero y trece de febrero, de dos mil diecinueve, y documentación adjunta (fs. 201 al 757), el Director General de la Policía Nacional Civil contestó el requerimiento realizado.

5. Por resolución de fecha seis de mayo de dos mil diecinueve (fs. 758 al 760), se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra los señores Gustavo Enrique Ruíz Linares,

Maritza Carolina Galdámez Arias y Ernesto Alcides Moreira Hernández, y se les concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejercieran su derecho de defensa.

6. Con el escrito presentado con fecha veintitrés de mayo de dos mil diecinueve (fs. 766 al 767), los señores Galdámez Arias y Moreira Hernández, manifestaron sus argumentos de defensa.

7. Asimismo, con fecha veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, el señor Ruiz Linares, presentó escrito en el que solicitó se tuviera por parcialmente contestada su defensa y se le concediera un plazo mayor para la contestación de los hechos atribuidos (f. 769).

8. Por resolución de fecha veinticuatro de junio de dos mil diecinueve (fs. 770 y 771), se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles; se comisionó al licenciado Moris Edgardo Landaverde Hernández como instructor para que realizara la investigación de los hechos, la recepción de la prueba y cualquier otra diligencia que fuera útil, pertinente y necesaria para el esclarecimiento del objeto de la investigación. Además, se declaró improcedente la petición del señor Ruiz Linares en cuanto a la ampliación del plazo para contestar los hechos atribuidos.

9. Mediante escrito de fecha veinticinco de junio de dos mil diecinueve (fs. 772 y 773), el señor Ruiz Linares expresó sus argumentos de defensa.

10. Con fecha dos de julio de dos mil diecinueve se presentó escrito por parte del licenciado Randol Edmundo Pérez Martínez, en el que manifestó ser Defensor Público del señor Ruiz Linares y acreditó dicha calidad, solicitó se le tuviera por parte en el carácter que comparecía y ratificó todo lo actuado por el investigado dentro del procedimiento (fs. 779 y 780)

11. El instructor delegado, con el informe de fecha veinticuatro de julio de dos mil diecinueve, estableció los hallazgos de la investigación efectuada y agregó prueba documental (fs. 781 al 998).

12. Por resolución de fecha treinta de octubre de dos mil diecinueve (f. 999) se concedió a los investigados el plazo de quince días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes.

13. Mediante los escritos presentados con fecha veintiséis y veintiocho, de noviembre de dos mil diecinueve, (fs. 1008 al 1014), los investigados contestaron el traslado final conferido.

II. Fundamento jurídico.

Competencia del Tribunal en materia sancionadora

1. El poder sancionatorio que tiene este ente administrativo contralor de la ética en la función pública, ha sido habilitado constitucionalmente por el artículo 14 de la Constitución, siendo una potestad jurídicamente limitada por la ley que constituye una de las facetas del poder punitivo del Estado.

De esta manera, el ejercicio de las facultades y competencias de este Tribunal, es un reforzamiento de los compromisos adquiridos por el Estado a partir de la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Es así como el legislador, consciente de la importancia que el desempeño ético de la función pública reviste en un Estado de Derecho, estableció un catálogo de deberes que deben regir el actuar de todos aquellos que forman parte de la Administración Pública; además, de un listado de conductas que conforman materia prohibitiva para el proceder de estos sujetos.

Así, de conformidad a lo establecido en el artículo 1 de la LEG, el procedimiento administrativo sancionador competencia de este Tribunal tiene por objeto determinar la existencia de infracciones a los deberes y prohibiciones éticas reguladas en ella, teniendo potestad sancionadora frente a los responsables de las contravenciones cometidas. De esta forma, se pretende combatir y erradicar todas aquellas

prácticas que atentan contra la debida gestión de los asuntos públicos y que constituyen actos de corrupción dentro de la Administración Pública.

2. La ética pública está conformada por un conjunto de normas y principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables en el marco de la función pública que están obligados a brindar a los ciudadanos en general, en virtud de la relación de sujeción especial con el Estado, entre ellas el actuar con apego a la Constitución y a las leyes dentro del marco de sus atribuciones.

Consiente de la importancia que el desempeño ético en la función pública reviste en un Estado de Derecho, el legislador estableció un catálogo de deberes y prohibiciones dirigido a los servidores estatales y también a las personas que manejan o administran bienes y fondos públicos; con lo cual se persigue prevenir y erradicar cualquier práctica que atente contra la calidad de la función pública, en detrimento de la colectividad.

Por otro lado, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción –suscritas y ratificadas por el Estado salvadoreño–, 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.

Asimismo, dichos instrumentos promueven los principios de debida gestión de los asuntos y bienes públicos, responsabilidad, integridad, rendición de cuentas y transparencia.

En suma, la labor de este Tribunal de lucha contra la corrupción, responde a compromisos adquiridos por el Estado en las convenciones antes referidas y a las competencias delimitadas por la LEG.

Infracciones atribuidas

La conducta atribuida al señor Gustavo Enrique Ruíz Linares, se calificó como una posible transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra c) de la LEG. Y a los señores Maritza Carolina Galdámez Arias y Ernesto Alcides Moreira Hernández se atribuyó la posible infracción al deber ético establecido en el artículo 5 letra b) de la LEG.

1. 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 no deban ejercerse en el mismo horario. Prohibiendo, por tanto, devengar dos o más remuneraciones por labores en el sector público que deban desempeñarse en el mismo horario.

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 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.

2. La LEG no establece un concepto de denuncia, pero en su artículo 30 dispone que “*Toda persona puede, por sí o por medio de representante, interponer una denuncia ante la Comisión de Ética*

Gubernamental respectiva o ante el Tribunal, en contra de cualquier persona sujeta a la aplicación de esta Ley, sobre hechos que pudieren constituir infracciones a los deberes o prohibiciones éticas”.

Por otro lado, la doctrina señala que por denuncia debe entenderse el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho *que pudiera constituir infracción administrativa* (Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid 2012, p. 107).

Por su parte, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostiene que la denuncia es una noticia o aviso a una autoridad administrativa o judicial, *de una situación irregular, ilegal o delictiva*, para que la autoridad proceda a la averiguación y a sancionar al responsable (Interlocutoria del 11/IX/2006, Amparo 74-2006).

Por tanto, el deber de denuncia regulado en el artículo 5 letra b) de la LEG, consiste en la obligación de dar aviso a la autoridad competente –Tribunal de Ética Gubernamental y Comisión de Ética Gubernamental- cuando se tenga conocimiento razonable de la comisión de una infracción ética regulada en esa ley, para su investigación y posterior sanción, derivando responsabilidad para quien lo omite.

Dicha norma responde, básicamente, a la necesidad de cooperación activa de todos los sujetos con el Estado en cumplimiento de la función de vigilancia, control y erradicación de la corrupción.

III. Prueba aportada.

En este caso la prueba aportada durante la investigación que será objeto de valoración, por ser lícita, pertinente, idónea, necesaria y útil es la siguiente:

1. Informe de fecha veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, suscrito por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (f. 9).

2. Copia simple del reporte de marcación biométrica correspondiente al periodo de dos mil catorce a dos mil dieciséis generado en el Hospital Médico Quirúrgico y Oncológico del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (H. M. Q. y O. del ISSS), de la asistencia del señor Gustavo Enrique Ruiz Linares (fs. 19 al 47).

3. Copia simple de Descripción de Puesto de Trabajo de Auxiliar de Enfermería, vigente desde enero de dos mil catorce, emitido por la Sección de Planificación de Personal, del Departamento de Admisión y Empleo, de la División de Recursos Humanos, del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (fs. 48 y 49).

4. Constancias de datos personales y traslados correspondientes a la señora Maritza Carolina Galdámez Arias, emitidas por la Jefa del Departamento de Registro e Historial Policial de la División de Talento Humano, de la Subdirección de Administración de la Policía Nacional Civil (fs. 51 y 52, 985).

5. Constancias de datos personales y traslados correspondientes al señor Ernesto Alcides Moreira Hernández, emitidas por la Jefa del Departamento de Registro e Historial Policial de la División de Talento Humano, de la Subdirección de Administración de la Policía Nacional Civil (fs. 53 y 54, 984).

6. Constancias de datos personales y traslados correspondientes al señor Gustavo Enrique Ruiz Linares, emitidas por la Jefa del Departamento de Registro e Historial Policial de la División de Talento Humano, de la Subdirección de Administración de la Policía Nacional Civil (fs. 55 y 56, 983).

7. Copia simple de Memorándum número 7433 de fecha veintiuno de septiembre de dos mil once, emitido por el Director General de la Policía Nacional Civil, en el cual se informa el nombramiento de la señora Galdámez Arias como Jefa del Centro Médico Policial; al cual se adjunta acuerdo número A-0810-09-2011 (fs. 57 y 58).

8. Copia certificada de Descripción del Puesto de Jefe Centro Médico Policial (Departamento Servicios Médicos), emitido por la Subdirección de Administración y Finanzas de la Policía Nacional Civil (fs. 59, 957 y 958).

9. Copia simple de Memorándum número 6297 de fecha veintinueve de septiembre de dos mil once, emitido por el Subdirector General de la Policía Nacional Civil, al cual se adjunta cuadro de traslados especiales, en el que se refleja el traslado del señor Moreira Hernández (fs. 60 y 61).

10. Oficio PNC-DG-N° 150-0373-2019 de fecha ocho de febrero de dos mil diecinueve, suscrito por el Director General de la Policía Nacional Civil (f. 204).

11. Copias certificadas de rol de turno del personal operativo y motoristas del Centro Médico Policial, de la División de Bienestar Policial de la Policía Nacional Civil, correspondiente al período de mayo a diciembre de dos mil catorce; elaborado por el Subinspector Ernesto Alcides Moreira Hernández, Encargado del Área Operativa y autorizado por la doctora Maritza Carolina Galdámez Arias, Jefa del Centro Médico Policial (fs. 349 al 356).

12. Copias certificadas de las solicitudes de cambio de turno del personal operativo del Centro Médico Policial, de la División de Bienestar Policial de la Policía Nacional Civil, específicamente, las realizadas por el señor Gustavo Enrique Ruiz Linares durante dos mil catorce; con el visto bueno del Subinspector Ernesto Alcides Moreira Hernández, Encargado del Área Operativa y autorizado por la doctora Maritza Carolina Galdámez Arias, Jefa del Centro Médico Policial (fs. 358 al 360).

13. Copias certificadas del “Control de Asistencia” del personal operativo del Departamento de Servicios Médicos de la Policía Nacional Civil correspondiente al año dos mil catorce (fs. 362 al 481).

14. Copias simples de rol de turno del personal operativo y motoristas del Centro Médico Policial, de la División de Bienestar Policial de la Policía Nacional Civil, correspondiente al año dos mil quince; elaborado por el Subinspector Ernesto Alcides Moreira Hernández, Encargado del Área Operativa y autorizado por la doctora Maritza Carolina Galdámez Arias, Jefa del Centro Médico Policial (fs. 483 al 494).

15. Copias simples de las solicitudes de cambio de turno del personal operativo del Centro Médico Policial, de la División de Bienestar Policial de la Policía Nacional Civil, específicamente, las realizadas por el señor Gustavo Enrique Ruiz Linares durante el año dos mil quince; con el visto bueno del Subinspector Ernesto Alcides Moreira Hernández, Encargado del Área Operativa y autorizado por la doctora Maritza Carolina Galdámez Arias, Jefa del Centro Médico Policial (fs. 496 al 499).

16. Copias simples del “Control de Asistencia” del personal operativo del Departamento de Servicios Médicos de la Policía Nacional Civil correspondiente al año dos mil quince (fs. 501 al 611).

17. Copias simples de rol de turno del personal operativo y motoristas del Centro Médico Policial, de la División de Bienestar Policial de la Policía Nacional Civil, correspondiente al año dos mil dieciséis; elaborado por el Subinspector Ernesto Alcides Moreira Hernández, Encargado del Área Operativa y autorizado por la doctora Maritza Carolina Galdámez Arias, Jefa del Centro Médico Policial (fs. 613 al 624).

18. Copias simples de las solicitudes de cambio de turno del personal operativo del Centro Médico Policial, de la División de Bienestar Policial de la Policía Nacional Civil, específicamente, las realizadas por el señor Gustavo Enrique Ruiz Linares durante el año dos mil dieciséis; con el visto bueno del Subinspector Ernesto Alcides Moreira Hernández, Encargado del Área Operativa y autorizado por la doctora Maritza Carolina Galdámez Arias, Jefa del Centro Médico Policial (fs. 626 al 636).

19. Copias simples del “Control de Asistencia” del personal operativo del Departamento de Servicios Médicos de la Policía Nacional Civil correspondiente al año dos mil dieciséis (fs. 638 al 757).
20. Copia certificada de refrendas de nombramiento del señor Gustavo Enrique Ruiz Linares como Auxiliar de Enfermería del área de Hospitalización de Medicina II del H. M. Q. y O. del ISSS, correspondientes al período de dos mil catorce a dos mil dieciséis (fs. 788 al 790).
21. Copia certificada de los registros de pagos realizados por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social al señor Gustavo Enrique Ruiz Linares, durante el período de dos mil catorce a dos mil dieciséis (fs. 791 al 795).
22. Copia certificada de solicitudes de licencias otorgadas al señor Gustavo Enrique Ruiz Linares como Auxiliar de Enfermería del H. M. Q. y O. del ISSS, durante el período de dos mil catorce a dos mil dieciséis (fs. 796 al 898).
23. Copia simple de planes mensuales de distribución de turnos del H. M. Q. y O. del ISSS durante el período de mayo de dos mil catorce a septiembre dos mil dieciséis (fs. 900 al 952).
24. Copia certificada de Descripción del Puesto de Jefe Sección de Seguridad, emitido por la Subdirección de Administración y Finanzas de la Policía Nacional Civil (f. 959).
25. Copia certificada de Descripción del Puesto de Agente, emitido por la Subdirección de Administración y Finanzas de la Policía Nacional Civil (f. 960).
26. Copia certificada de oficio número 126-0044-16 y acuerdo número A-0009-01-2016, de fecha doce de enero de dos mil dieciséis, en el cual se acuerda la refrenda de nombramiento del personal por Ley de Salario y Contrato dos mil dieciséis de la Policía Nacional Civil, emitidos por el Director General de dicha institución (fs. 962 al 964).
27. Copia certificada de oficio número 126-0170-15 y acuerdo número A-0048-01-2015, de fecha quince de enero de dos mil quince, en el cual se acuerda la refrenda de nombramiento del personal por Ley de Salario dos mil quince de la Policía Nacional Civil, emitidos por el Director General de dicha institución (fs. 965 al 967).
28. Copia certificada de oficio número 126-0125-14 y acuerdo número A-0051-01-2014, de fecha veinticuatro de enero de dos mil catorce, en el cual se acuerda la refrenda de nombramiento del personal por Ley de Salario dos mil catorce de la Policía Nacional Civil, emitidos por el Director General de dicha institución (fs. 968 al 970).
29. Copia certificada de acuerdo número A-0052-01-2014, de fecha veinticuatro de enero de dos mil catorce, en el cual se acuerda la refrenda de nombramiento del personal por Ley de Salario dos mil catorce de la Policía Nacional Civil, emitido por el Director General de dicha institución (fs. 971 y 972, 977 y 978).
30. Copia certificada de acuerdo número A-0047-01-2015, de fecha dieciséis de enero de dos mil quince, en el cual se acuerda la refrenda de nombramiento del personal por Ley de Salario dos mil quince de la Policía Nacional Civil, emitido por el Director General de dicha institución (fs. 973 y 974, 979 y 980).
31. Copia certificada de acuerdo número A-0008-01-2016, de fecha doce de enero de dos mil dieciséis, en el cual se acuerda la refrenda de nombramiento del personal por Ley de Salario dos mil dieciséis de la Policía Nacional Civil, emitido por el Director General de dicha institución (fs. 975 y 976, 981 y 982).
32. Detalle de incapacidades menores de cuatro días que no generan subsidio y mayores de tres días que generan subsidio, otorgadas al señor Gustavo Enrique Ruiz Linares como empleado de la

Policía Nacional Civil, durante el período de dos mil catorce al dos mil dieciséis, emitido por los Jefes del Departamento de Remuneraciones y de Sección de Incapacidades de dicha institución (f. 986).

33. Detalle de pagos efectuados al señor Gustavo Enrique Ruiz Linares, como empleado de la Policía Nacional Civil, durante el período de mayo de dos mil catorce a septiembre de dos mil dieciséis, emitido por los Jefes de Sección de Planillas y del Departamento de Remuneraciones de dicha institución (f. 987).

34. Memorándum referencia 015/TEG/UEL-CRNR/2019, de fecha veinticuatro de julio de dos mil diecinueve, emitido por el Coordinador de Recepción, Notificación y Registro de Sanciones de este Tribunal (f. 998).

Por otra parte, la prueba de fs. 10 al 18, 50, 62 al 198, 201, 206 al 348, 787, 954 al 956, 961, 988, 989 y 998 no será objeto de valoración por no estar vinculada con el objeto del procedimiento y por carecer de utilidad para acreditar los hechos que se dilucidan

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.

Esto quiere decir, que en “el procedimiento administrativo, en suma, rige el principio de la libre valoración de la prueba por el órgano decisor con sujeción a las reglas de la sana crítica; reglas que, en cuanto criterios de lógica y razón en la apreciación de la prueba practicada (...) encuentran fundamento en el principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes públicos, límite infranqueable en la apreciación de las pruebas (...)” (Barrero, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, pp. 261 y 262).

La valoración de la prueba “es un proceso de justificación” (Sentencia de Inconstitucionalidad 23-2003AC, de fecha 18-XII-2009, Sala de lo Constitucional), que pretende determinar una verdad formal u operativa, y permite justificar y legitimar la decisión final dentro del procedimiento.

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 1°, 2° y 3° de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), establecen 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, 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 a las formalidades exigidas en cada caso” (Barrero, C., *óp. cit.*, p. 336).

El artículo 89 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.

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, copias y certificaciones emitidas por servidores de instituciones públicas.

Por tanto, a partir de la prueba aportada es posible realizar el análisis siguiente:

1. De la infracción ética atribuida a los señores Ernesto Alcides Moreira Hernández y Maritza Carolina Galdámez Arias

A los señores, Maritza Carolina Galdámez Arias, Jefa del Centro Médico Policial y Ernesto Alcides Moreira Hernández, Jefe de Sección de Seguridad, ambos de la División de Bienestar Policial de la Policía Nacional Civil, se les atribuyó que durante el período de mayo de dos mil catorce a septiembre de dos mil dieciséis, habrían tenido conocimiento de la situación laboral del señor Ruíz Linares, ya que tenían a su cargo la autorización de los cambios de turno solicitados por dicho señor.

En este sentido, conforme a las constancias de datos personales y traslados (fs. 51 al 54, 984 y 985), memorándum número 7433 y acuerdo número A-0810-09-2011 (fs. 57 y 58), memorándum número 6297 (fs. 60 y 61), y acuerdos números A-0009-01-2016, A-0048-01-2015, A-0051-01-2014 (fs. 962 al 970); los señores Galdámez Arias y Moreira Hernández ostentaban los cargos antes aludidos, en el período investigado.

De acuerdo a la descripción de puestos de Jefe Centro Médico Policial y Jefe Sección de Seguridad (fs. 59, 957 al 959), al último correspondía el control y supervisión del cumplimiento de las actividades encomendadas al personal Operativo y, por tanto, del señor Ruiz Linares.

El Jefe Sección de Seguridad, depende jerárquicamente del Jefe Centro Médico Policial. En este sentido, los roles de turno de personal son elaborados por el señor Moreira Hernández y autorizados por la señora Galdámez Arias; y las solicitudes de cambio de turno que eran realizadas por el señor Ruiz Linares, se tramitaban con el visto bueno del señor Moreira Hernández y con la autorización de la señora Galdámez Arias.

Sin embargo, con ello no es posible comprobar que tenían conocimiento de la infracción ética atribuida al señor Ruíz Linares, en tanto, en las solicitudes de cambio de turno que constan agregadas de fs. 358 al 360, 496 al 499 y 626 al 636, dentro del formulario no existe un espacio para establecer el motivo del cambio de turno, pues únicamente se establece “solicito a usted, de no existir inconveniente alguno, me autorice el cambio de turno”.

Por tanto, este Tribunal advierte la ausencia de elementos probatorios orientados a comprobar la supuesta infracción atribuida a los investigados, de forma tal que no es posible establecer si existió o no una transgresión al deber ético regulado por el artículo 5 letra b) de la LEG.

En consecuencia, el artículo 97 letra c) del Reglamento de la LEG establece el sobreseimiento como forma de terminación del procedimiento cuando concluido el período probatorio o su ampliación

no conste ningún elemento que acredite la comisión de la infracción o la responsabilidad del investigado; situación que en el supuesto expuesto es procedente.

2. De la infracción ética atribuida al señor Gustavo Enrique Ruiz Linares

(a) En el presente procedimiento, se acreditó que durante el período de mayo de dos mil catorce a septiembre de dos mil dieciséis, el señor Gustavo Enrique Ruiz Linares ejerció el cargo de Agente Operativo del Centro Médico de la División de Bienestar Policial de la Policía Nacional Civil, según la documentación siguiente: (i) constancias de datos personales y traslados (fs. 55 y 56, 983); (ii) copias certificadas de los acuerdos números A-0052-01-2014, A-0047-01-2015, A-0008-01-2016 emitidos por el Director General de la Policía Nacional Civil (fs. 971 al 982).

El señor Ruiz Linares fue contratado por Ley de Salario, devengando un salario mensual de quinientos veintiséis dólares con setenta y un centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$526.71) hasta junio de dos mil dieciséis, y a partir de julio de ese mismo año, percibió quinientos cincuenta y dos dólares con veinte centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$552.20), ambos provenientes de fondos GOES, partidas presupuestarias números 115 y 116; tal como consta en el detalle de pagos efectuados emitido por los Jefes de Sección de Planilla y del Departamento de Remuneraciones de la Policía Nacional Civil (f. 987).

Durante el período indagado el horario a cumplir por el señor Ruiz Linares, se encontraba establecido por turnos rotativos de veinticuatro horas, descansando las próximas cuarenta y ocho horas, los cuales eran realizados mensualmente; según Oficio PNC-DG-Nº 150-0373-2019 suscrito por el Director General de la Policía Nacional Civil (f. 204), roles de turno y control de asistencia del personal operativo del Centro Médico Policial (fs. 349 al 356, 362 al 481, 483 al 494, 501 al 611, 613 al 624, 638 al 757).

(b) Además, durante el período de mayo de dos mil catorce a septiembre de dos mil dieciséis, el señor Ruiz Linares laboró para el Servicio de Medicina II, del Hospital Médico Quirúrgico y Oncológico del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, como Auxiliar de Enfermería, teniendo un horario de trabajo rotativo de las siete horas a las quince horas y de las quince horas a las siete horas; siendo el mecanismo de control y registro de la jornada laboral por medio de marcaciones en "Sistema de Biometría de mano". Según la documentación siguiente: (i) informe suscrito por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos del ISSS (f. 9); (ii) reportes de marcación biométrica del registro de asistencia del investigado, generado en el nosocomio (fs. 19 al 47); (iii) refrendas de nombramiento del señor Ruiz Linares (fs. 788 al 790); y (iv) reportes mensuales de distribución de turnos del hospital aludido (fs. 900 al 952).

El investigado fue nombrado por modalidad de contrato durante el dos mil catorce y dos mil quince, y por Ley de Salario en dos mil dieciséis; devengando en el dos mil catorce, la cantidad de seiscientos noventa y cuatro dólares con veintiocho centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$694.28); y en dos mil quince y dos mil dieciséis, la cantidad de setecientos diecinueve dólares con veintiocho centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$719.28); ambos provenientes de fondos propios de la institución, partida presupuestaria números 35, 29 y 200. Conforme los registros de pagos realizados por el ISSS al señor Ruiz Linares (fs. 791 al 795).

(c) Al contraponerse los días laborados por el señor Gustavo Enrique Ruiz Linares, tanto en el Centro Médico Policial como en el H. M. Q. y O. del ISSS, y los horarios que debía cumplir en cada uno de ellos, se verifican las incompatibilidades e irregularidades siguientes:

Año dos mil catorce:

En el H. M. Q. y O. del ISSS durante el período de mayo a diciembre, al señor Ruiz Linares le fue planificada su jornada laboral con turnos rotativos, en su mayoría, de las siete horas a las diecisiete horas y de las diecisiete horas a las siete horas, alternándose con días compensatorios. A su vez, en el Centro Médico Policial, durante los meses de mayo a octubre, le fue programada una jornada laboral de turnos rotativos de veinticuatro horas, alternándose con dos días de descanso; mientras que en los meses de noviembre y diciembre, se le asignaron turnos de lunes a viernes de las siete horas a las dieciséis horas.

En consecuencia, durante el período de mayo a diciembre de dos mil catorce, la planificación laboral que le exigieron ambas instituciones era incompatible, ya que los horarios programados coincidían en el tiempo, resultando imposible que el señor Ruiz Linares pudiera asistir y desempeñar ambas cargas laborales, lo cual resulta con mayor relevancia los meses de noviembre y diciembre.

Sin embargo, el investigado, en los turnos de veinticuatro horas que le fueron asignados en el Centro Médico Policial, el dos, cinco y quince de mayo, y catorce de junio, no firmó la entrada en el Control de Asistencia respectivo. Además, el siete y ocho de junio, y siete y ocho de julio, presentó incapacidad médica en el H. M. Q. y O. del ISSS, pero, se presentó a laborar al Centro Médico Policial.

Por otra parte, si bien solicitó cambios de turno en el Centro Médico Policial, el once, dieciocho, veinte, veintitrés, veinticuatro, veintisiete, veintinueve y treinta de mayo; once, trece, dieciséis, diecisiete, veintitrés y veintinueve de junio; cuatro, cinco, once, trece y diecisiete de julio; de igual manera, presentó coincidencia en los horarios en que los que debía desarrollar su jornada laboral en ambas instituciones.

Finalmente, durante el período de agosto a diciembre, el señor Ruiz Linares presentó incapacidad médica con subsidio en ambas instituciones.

Todo lo anterior, según la documentación siguiente: reporte de marcación biométrica correspondiente al periodo de dos mil catorce a dos mil dieciséis generado en el H. M. Q. y O. del ISSS, (fs. 19 al 47); solicitudes de cambio de turno realizadas por el señor Gustavo Enrique Ruiz Linares durante dos mil catorce en el Centro Médico Policial (fs. 358 al 360); control de asistencia del personal operativo del Departamento de Servicios Médicos de la Policía Nacional Civil correspondiente al año dos mil catorce (fs. 362 al 481); solicitudes de licencias otorgadas como Auxiliar de Enfermería del H. M. Q. y O. del ISSS, durante el período de dos mil catorce a dos mil dieciséis (fs. 796 al 898); detalle de incapacidades durante el período de dos mil catorce al dos mil dieciséis, presentadas en el Centro Médico Policial (f. 986).

Año dos mil quince:

En el H. M. Q. y O. del ISSS, durante el año dos mil quince, al señor Ruiz Linares, le fue planificada una jornada laboral con turnos rotativos, generalmente, de las siete horas a las diecisiete horas y de las diecisiete horas a las siete horas, alternándose con días compensatorios. Mientras que en el Centro Médico Policial, su programación fue por turnos rotativos de veinticuatro horas, alternando con dos días de descanso.

Por tanto, acorde a la planificación y roles de turno establecidos para el investigado en ambas instituciones, existía una incompatibilidad clara, ya que, en ocasiones, los horarios programados coincidían en el tiempo, resultando imposible asistir y desempeñar ambas cargas laborales. Es decir, que cuando debía cumplir un turno de veinticuatro horas en el Centro Médico Policial, no era posible que

atendiera los turnos en el H. M. Q. y O. del ISSS y, viceversa, dado que necesariamente debía desatender una de las dos instituciones.

Durante el año dos mil quince, el señor Ruiz Linares, en el H. M. Q. y O. del ISSS, no marcó el dieciocho, diecinueve y veinte de julio; ocho de octubre y veintiocho de diciembre. De igual manera, no registró la entrada y salida de los turnos de veinticuatro horas que le fueron asignados en el Centro Médico Policial el veinte y veintinueve de abril; catorce y veintiséis de mayo; cuatro y diez de junio; diecinueve y veintiocho de diciembre.

Adicionalmente, el veintiuno, veintidós, veinticuatro y veinticinco, de junio, el investigado presentó incapacidad médica en el Centro Médico Policial, sin embargo, en esas mismas fechas se presentó a laborar en el H. M. Q. y O. del ISSS. Y en el período del veintidós de julio al veintitrés de septiembre, presentó incapacidad médica en ambas instituciones.

Por otra parte, a pesar de los cambios de turno que solicitó, los días catorce, diecisiete, veinte, veinticinco, veintiséis y treinta y uno de enero; uno, dieciséis, veintiuno, veintidós y veintitrés de febrero; uno, tres, doce, catorce, quince, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veintiséis y treinta de marzo; cuatro, cinco, siete, ocho, trece, catorce, diecinueve, veintidós y veintiséis de abril; siete, ocho, trece, dieciséis, diecisiete, diecinueve, veinte, veintitrés y veinticinco de mayo; uno y doce de junio; uno once, catorce, veinte y veintitrés de octubre; dieciséis y veintiuno de noviembre; cuatro y treinta de diciembre; igualmente, presentó coincidencia en los horarios en que los que debía desarrollar su jornada laboral en ambas instituciones.

Todo lo anterior, según la documentación siguiente: reporte de marcación biométrica correspondiente al periodo de dos mil catorce a dos mil dieciséis generado en el H. M. Q. y O. del ISSS, (fs. 19 al 47); solicitudes de cambio de turno realizadas por el señor Gustavo Enrique Ruiz Linares durante dos mil quince en el Centro Médico Policial (fs. 496 y 499); control de asistencia del personal operativo del Departamento de Servicios Médicos de la Policía Nacional Civil correspondiente al año dos mil quince (fs. 501 al 611); solicitudes de licencias otorgadas como Auxiliar de Enfermería del H. M. Q. y O. del ISSS, durante el período de dos mil catorce a dos mil dieciséis (fs. 796 al 898); detalle de incapacidades durante el período de dos mil catorce al dos mil dieciséis, presentadas en el Centro Médico Policial (f. 986).

Año dos mil dieciséis:

En el H. M. Q. y O. del ISSS, durante el año dos mil quince, al señor Ruiz Linares, le fue planificada una jornada laboral con turnos rotativos, generalmente, de las siete horas a las diecisiete horas y de las diecisiete horas a las siete horas, alternándose con días compensatorios. Mientras que en el Centro Médico Policial, su programación fue por turnos rotativos de veinticuatro horas, alternando con dos días de descanso.

Por tanto, acorde a la planificación y roles de turno establecidos para el investigado en ambas instituciones, existía una incompatibilidad clara, ya que, en ocasiones, los horarios programados coincidían en el tiempo, resultando imposible asistir y desempeñar ambas cargas laborales. Es decir, que cuando debía cumplir un turno de veinticuatro horas en el Centro Médico Policial, no era posible que atendiera los turnos en el H. M. Q. y O. del ISSS y, viceversa, dado que necesariamente debía desatender una de las dos instituciones.

Ante tal concomitancia, el señor Ruiz Linares, no marcó el veintinueve de marzo ni del veintidós al veintiséis de mayo en el H. M. Q. y O. del ISSS. De igual manera, no dejó constancia de la entrada ni

salida en el Control de Asistencia respectivo del Centro Médico Policial el tres de mayo y dieciocho de septiembre.

Además, el dieciocho y diecinueve de febrero; treinta y uno de julio; y uno de agosto, presentó incapacidad médica en el H. M. Q. y O. del ISSS, sin embargo, en dichas fechas se presentó a laborar en el Centro Médico Policial.

Finalmente, durante el año dos mil dieciséis, solicitó cambios de turno, el tres, ocho, nueve, catorce y quince de enero; trece, catorce y veintitrés de febrero; veinticuatro de marzo; uno, cinco, diez, catorce, veintitrés, veinticuatro y veintiséis de abril; once, veintinueve y treinta de mayo; cinco y diez de junio; dos de julio; nueve, diez, trece y dieciocho de agosto; nueve y diecisiete de septiembre; sin embargo, pese a ello, persistieron las coincidencias de los horarios que debía cumplir en ambas instituciones.

Todo lo anterior, según la documentación siguiente: reporte de marcación biométrica correspondiente al periodo de dos mil catorce a dos mil dieciséis generado en el H. M. Q. y O. del ISSS, (fs. 19 al 47); solicitudes de cambio de turno realizadas por el señor Gustavo Enrique Ruiz Linares durante dos mil dieciséis en el Centro Médico Policial (fs. 626 al 636); control de asistencia del personal operativo del Departamento de Servicios Médicos de la Policía Nacional Civil correspondiente al año dos mil dieciséis (fs. 638 al 757); solicitudes de licencias otorgadas como Auxiliar de Enfermería del H. M. Q. y O. del ISSS, durante el periodo de dos mil catorce a dos mil dieciséis (fs. 796 al 898); detalle de incapacidades durante el periodo de dos mil catorce al dos mil dieciséis, presentadas en el Centro Médico Policial (f. 986).

(d) En virtud de lo anterior, al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados en el procedimiento, se ha comprobado con total certeza que durante los años dos mil catorce, dos mil quince y dos mil dieciséis, el señor Gustavo Enrique Ruiz Linares percibió remuneración de dos instituciones públicas por labores que debía desempeñar en horarios coincidentes, concretamente, las fechas: dos, cinco, once, dieciocho, veinte, veintitrés, veinticuatro, veintisiete, veintinueve y treinta de *mayo*; once, trece, dieciséis, diecisiete, veintitrés y veintinueve de *junio*; cuatro, cinco, once, trece y diecisiete de *julio*, *todas las fechas de dos mil catorce*; catorce, diecisiete, veinte, veinticinco, veintiséis y treinta y uno de *enero*; uno, dieciséis, veintiuno, veintidós y veintitrés de *febrero*; uno, tres, doce, catorce, quince, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veintiséis y treinta de *marzo*; cuatro, cinco, siete, ocho, trece, catorce, diecinueve, veinte, veintidós y veintiséis de *abril*; siete, ocho, trece, catorce, dieciséis, diecisiete, diecinueve, veinte, veintitrés, veinticinco y veintiséis de *mayo*; uno, diez y doce de *junio*; uno, once, catorce, veinte y veintitrés de *octubre*; dieciséis y veintiuno de *noviembre*; cuatro, veintiocho y treinta de *diciembre*, *todas las fechas de dos mil quince*; tres, ocho, nueve, catorce y quince de *enero*; trece, catorce y veintitrés de *febrero*; veinticuatro de *marzo*; uno, cinco, diez, catorce, veintitrés, veinticuatro y veintiséis de *abril*; once, veintinueve y treinta de *mayo*; cinco y diez de *junio*; dos de *julio*; nueve, diez, trece y dieciocho de *agosto*; nueve, diecisiete y dieciocho de *septiembre*, *todas las fechas de dos mil dieciséis*, el señor Ruiz Linares presentó coincidencia en los horarios en que supuestamente desarrolló su jornada laboral en ambas instituciones, de acuerdo a los controles de entrada y salida de jornada laboral.

Es tal la concomitancia de los horarios en los cuales debía cumplir con dichos compromisos laborales que resulta evidente la imposibilidad material que el investigado se desempeñara en ambas instituciones los días antes señalados, lo cual es comprobado con los controles de entrada y salida de jornada laboral del Centro Médico Policial y el Hospital Médico Quirúrgico y Oncológico del ISSS.

Al respecto debe indicarse que el artículo 95 de las Disposiciones Generales de Presupuestos –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.

En el presente caso, se ha determinado de forma inequívoca que dos instituciones del Estado erogaron fondos de sus respectivos presupuestos con el fin de remunerar al investigado por ejercer el rol de agente operativo y auxiliar de enfermería, en el periodo 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 parte del investigado 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.

Debe hacerse hincapié, que las remuneraciones percibidas por el investigado, entendida como la contraprestación económica laboral a cargo de la Administración, fueron efectuadas regularmente por las instituciones públicas para las que laboraron, es decir, sin presentar descuentos.

Ciertamente, es ostensible que el investigado abusó de la confianza que las instituciones estatales depositaron en él para brindar, en nombre de éstas, servicios públicos, recibiendo las remuneraciones y beneficios inherentes a las funciones encomendadas, sin cumplir estas últimas en óptimas condiciones ni de manera responsable.

Asimismo, denota una conducta que se orienta más a satisfacer su interés particular sobre el interés general, lo cual es manifiestamente incompatible con la vocación de servicio que debe practicar, brindar y demostrar toda persona que ingresa a la Administración Pública para ejercer un cargo.

Y es que debe tenerse presente que la contrapartida de los derechos de los servidores públicos son sus obligaciones, así la asunción de un cargo público no puede implicar únicamente el goce de las prestaciones laborales asociadas al mismo o “la parte favorable”, sino que para ello primero deben cumplirse los deberes y compromisos adquiridos contractualmente con el Estado.

Con ello no se pretende coartar las aspiraciones de desarrollo profesional y económico de ningún servidor público, sino hacer conciencia respecto a que si sus necesidades económicas o pretensiones laborales le demandan desempeñarse en múltiples empleos, en atención fundamentalmente a los principios de supremacía del interés público, probidad, responsabilidad, entre otros –artículo 4 LEG–, los empleos a los que acceda deben ser compatibles en razón de sus horarios, a fin de que ambos sean atendidos con la debida responsabilidad, diligencia y calidad.

En el caso particular no puede soslayarse, la importancia que revisten cada uno de los cargos públicos del investigado para el debido funcionamiento de las instituciones para las cuales laboraba, pues tal como lo establece su perfil de puesto de trabajo, como Agente Operativo del Centro Médico Policial, debía ejercer control sobre los ingresos de cualquier persona al Departamento de Servicios Médicos y dotar de seguridad dicha área, así como verificar el buen uso y aseo del área de atención al público (f. 960). Y como auxiliar de enfermería su misión es “brindar cuidados oportunos a los pacientes, aplicando los principios básicos de enfermería y cumpliendo las indicaciones prescritas por los médicos a fin de dar atención integral, personalizada, humanizada, continua y eficiente al usuario”, la cual resume las funciones principales del puesto (fs. 48 y 49).

En este sentido, es preciso remarcar que el cargo de auxiliar de enfermería conlleva una de las aristas que compone el derecho a la salud, pues los usuarios acuden a los hospitales nacionales para obtener asistencia médica; debiendo recordarse, tal como lo estableció la jurisprudencia constitucional en las sentencias de fechas 12-XI-2012 y 21-IX-2011, emitidas en los procesos de Amp. 648-2011 y 166-2009, respectivamente, “(...) a la *salud* –en sentido amplio– como 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. Dicha condición –se apuntó– no se reduce a un simple objetivo o fin a alcanzar por el Estado, sino que, además, *se perfila como un derecho fundamental que posee toda persona a acceder a los mecanismos que han sido dispuestos para asegurar la prevención, asistencia y recuperación de la salud, en los términos previstos en los arts. 2 y 65 de la Cn. y la legislación de la materia*”.

Así, es posible determinar que dentro de los entes obligados a brindar protección en la asistencia al derecho de la salud están los hospitales nacionales en general, y es que como derecho fundamental, “encuentra su sentido más explícito en la exigencia a los poderes públicos de que ‘toda persona’ reciba primordialmente la asistencia médica y el tratamiento terapéutico adecuado para aliviar sus afecciones físicas y/o mentales, en cuanto este representa una de las condiciones esenciales que posibilita a los sujetos tener una existencia física digna y, con ello, desarrollar plenamente su personalidad y sus potencialidades” (Sentencia de fecha 02-X-2015, Amp. 8-2012).

De forma tal, el servicio público entendido “(...) como la prestación de actividades tendentes a satisfacer necesidades o intereses generales, cuya gestión puede ser realizada por el Estado en forma directa, indirecta o mixta, sujeta a un régimen jurídico que garantice continuidad, regularidad y generalidad” (Sentencia de fecha 02-X-2015, Amp. 8-2012); resulta evidente que el investigado debía prestar un servicio público que inevitablemente causa repercusiones en el derecho a la salud de los usuarios que acuden a los hospitales nacionales, pues de manera indiscutible ante la imposibilidad de atender sus labores en dos instituciones a la vez, el servicio público es el que sufre desmejoras en perjuicio de los usuarios.

Siendo válido aclarar, que el establecimiento de un horario para el cumplimiento de las funciones o labores, implica todo una planificación y organización por parte de las instituciones, que asegura que se brinde un servicio continuo, posible y de calidad que logre cubrir el horario de funcionamiento de las mismas; de forma tal, que el incumplimiento de los mismos entorpece la normal actividad de la institución.

(e) Al ejercer su derecho de defensa, el investigado planteó en el escrito de fs. 772 y 773 que dado que labora desde febrero de dos mil seis en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, en dicha fecha no existía impedimento legal alguno dado que la Ley de Ética Gubernamental se encuentra vigente desde el uno de julio de dos mil seis, por lo que arguye que debe aplicarse la irretroactividad. Además, refiere que desde junio de mil novecientos noventa y seis es Agente Policial en la Policía Nacional Civil, y dentro del marco regulatorio que rige su actuar, es decir, Ley de la Carrera Policial, Ley Orgánica Policial y Ley Disciplinaria Policial, no existe prohibición alguna al respecto.

En este sentido, debe aclararse al investigado que el hecho conocido por este Tribunal fue informado a partir de mayo de dos mil catorce, es decir, posterior a la entrada en vigencia de la Ley de Ética Gubernamental; además, no puede alegarse que porque es una conducta que venía realizándose previo a la existencia de la LEG, es válido su cometimiento, al contrario, una vez vigente la misma, es ley de la República y, por tanto, de obligatorio cumplimiento.

Respecto de la afirmación del señor Ruiz Linares, que su actuar como agente policial, se rige únicamente por la Ley de la Carrera Policial, Ley Orgánica Policial y Ley Disciplinaria Policial, es preciso establecer que de conformidad al artículo 72 de la Ley de la Carrera Policial “El personal policial deberá desempeñar en forma eficiencia y con estricto respeto a los derechos humanos, las funciones que le atribuyen las leyes, debiendo cumplir con sus deberes y obligaciones, y observar en el ejercicio de la función policial las normas establecidas en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, esta ley y demás leyes de la República”.

Así, una de las leyes de la República es la Ley de Ética Gubernamental, cuyo ámbito de aplicación se encuentra establecido en el artículo 2 de la misma, que en su inciso 1º prescribe “Esta Ley se aplica a todos los servidores públicos, permanentes o temporales, remunerados o ad-honorem, que ejerzan su cargo por elección, nombramiento o contrato, que presten servicio en la administración pública, dentro o fuera del territorio nacional”. Por tanto, rige el actuar del señor Ruiz Linares como servidor público.

Por otra parte, en el escrito aludido, arguyó que los horarios de un agente policial y un auxiliar de enfermería, no son regulares ni fijos, pues el desempeño de dichos cargos requiere de roles especiales, existiendo en el caso de la Policía Nacional Civil facilidad para el cambio de turno. Al respecto, es preciso señalar, que si bien en ambos cargos el investigado tenía que cumplir horarios de turnos rotativos, tal como se ha desarrollado, los mismos tenían hora de entrada y salida específica, y que pese a los cambios de turno que fueron realizados por el investigado, de igual manera existieron ocasiones en las que los horarios fueron coincidentes. Por lo que el argumento, no tiene sustento dada la comprobación realizada en el presente procedimiento.

Asimismo, refiere que el artículo 6 letra c) de la LEG prescribe “[...] excepto las que expresamente permita el ordenamiento jurídico”, en este sentido, arguye que de conformidad al artículo 95 ordinal 20º de las Disposiciones Generales de Presupuestos, “[l]os que presten servicios en centros asistenciales del Gobierno Central o Instituciones Oficiales Autónomas de poblaciones en donde funcionen servicios del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, podrán desempeñar otro cargo en éste siempre que no se interfieran los respectivos horarios de trabajo”, concluyendo que no existe la incompatibilidad por el tipo de servicios y horarios desempeñados. Debiendo acotar en este punto que la misma disposición establece una limitante y es que “siempre que no se interfieran los respectivos horarios de trabajo”, por lo que habiéndose comprobado que se ha dado una coincidencia de horarios, pese a los turnos rotativos y cambios de turno, resulta claro que dicha excepción no es aplicable al caso concreto.

Finalmente, de acuerdo al escrito presentado a fs. 1008 y 1009, en síntesis, se alegó que el hecho atribuido al señor Ruiz Linares no se adecúa a la tipificación del artículo 6 letra c) de la LEG, en tanto, en los informes emitidos por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social no se establece la naturaleza de los fondos, pues refiere que son “propios” de la institución y no del presupuesto del Estado. En consecuencia, debe aclararse que el ISSS es una institución pública y sus fondos son de la misma naturaleza, independientemente se trate de fondos GOES o de los propios de la institución, de hecho los pagos realizados al señor Ruiz Linares como Auxiliar de Enfermería, corresponden a una partida presupuestaria, tal como se ha detallado con anterioridad.

(f) En conclusión, tal como se ha desarrollado con anterioridad, se ha comprobado con certeza la infracción ética cometida por el investigado, siendo necesario referir que ese tipo de conductas priva a las instituciones estatales y, en definitiva, a sus usuarios de contar con servidores verdaderamente

comprometidos con la consecución de una buena gestión pública y, por ende, con el fiel cumplimiento de las obligaciones que conlleva el desempeño de un cargo en el sector gubernamental.

En definitiva, lo que éticamente resulta reprochable al señor Gustavo Enrique Ruiz Linares es haber percibido dos remuneraciones provenientes del presupuesto del Estado durante el período investigado, en virtud del desempeño en horarios coincidentes de dos empleos en el sector público; por lo que en consecuencia infringió la prohibición ética contenida en el artículo 6 letra c) de la LEG.

Ello es antagónico al desempeño ético de la función pública, el cual debe ejercerse con probidad, responsabilidad y anteponiendo siempre el interés general sobre el individual, en beneficio de la colectividad; por lo que deberá determinarse la responsabilidad en que incurrió el investigado.

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”.*

En este sentido, según el Decreto Ejecutivo número 104 de fecha uno de julio de dos mil trece, y publicado en el Diario Oficial número 119, Tomo 400, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que iniciaron las conductas de parte del señor Gustavo Enrique Ruiz Linares, es decir, en el año dos mil catorce, equivalía a doscientos cuarenta y dos dólares con cuarenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (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.* Estos son, pues, los criterios de dosimetría que deben valorarse para que la sanción impuesta sea proporcional.

Sobre este tópico, la Sala de lo Constitucional sostiene que para que el juicio de proporcionalidad responda a criterios objetivos, requiere de una cuota de razonabilidad que implica exponer los motivos que dieron lugar a la elección de una determinada acción, justificando las medidas adoptadas, mediante la aportación de razones objetivas para demostrar que la sanción es plausible (Sentencia del 3/II/2016, Inconstitucionalidad 157-2013, Sala de lo Constitucional).

Desde esa perspectiva, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se impondrá a los infractores, 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 señor Ruiz Linares deviene de las circunstancias siguientes: *(a)* el período durante el cual cometió la infracción y *(b)* el derecho fundamental sobre el cual repercute el servicio público de asistencia médica vinculado a su cargo de Auxiliar de Enfermería en el H. M. Q. y O. del ISSS.

En primer término, al realizar el análisis es posible advertir que el cometimiento de la infracción, tal como se ha comprobado en el presente procedimiento, se configuró durante los años dos mil catorce, dos mil quince y dos mil dieciséis; por lo que, es evidente que no se trató de una conducta esporádica o aislada, sino reiterada y permanente.

En segundo término, es preciso referir que las labores que debía ejercer como Auxiliar de Enfermería, se encuentran relacionadas con el servicio público que deben brindar los hospitales nacionales a través de su personal técnico en salud, lo que repercute de manera directa en el derecho de la salud de los usuarios que acuden a éstos, en específico, por asistencia médica. Y tal como se ha expuesto con anterioridad, los nosocomios públicos se encuentran dentro de los entes obligados a brindar protección en la asistencia al derecho de la salud; de forma tal, que la ineficiencia, ineficacia o ausencia de dicho servicio tiene como consecuencia una afectación sobre la salud de las personas.

ii) El daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros.

Respecto del daño ocasionado a la Administración Pública es ostensible el perjuicio provocado a partir de la consideración de los usuarios del H. M. Q. y O. del ISSS que acudieron por asistencia médica, y de la seguridad que debía brindar al Centro Médico Policial, la afectación a la imagen de ambas instituciones públicas involucradas, pues el servicio público brindado por las mismas, en lo que respecta a las funciones encomendadas al señor Ruiz Linares estaban desprovistas de eficiencia y eficacia.

Además, de existir un perjuicio del erario público, de la eficiencia del gasto estatal manifestada en el desembolso de recursos para sufragar el pago de salarios por un tiempo de labores incumplido, tanto en el Centro Médico de la División de Bienestar Policial de la Policía Nacional Civil como el H. M. Q. y O. del ISSS.

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

Durante el período investigado, el señor Gustavo Enrique Ruiz Linares percibió en la Policía Nacional Civil un salario mensual de quinientos veintiséis dólares con setenta y un centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$526.71) de mayo dos mil catorce hasta junio de dos mil dieciséis, y a partir de julio de ese mismo año, percibió quinientos cincuenta y dos dólares con veinte centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$552.20); tal como consta en el detalle de pagos efectuados emitido por los Jefes de Sección de Planilla y del Departamento de Remuneraciones de la Policía Nacional Civil (f. 987).

A la vez, en el H. M. Q. y O. del ISSS, el investigado devengó, en el dos mil catorce, la cantidad de seiscientos noventa y cuatro dólares con veintiocho centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$694.28); y en dos mil quince y dos mil dieciséis, la cantidad de setecientos diecinueve dólares con veintiocho centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$719.28), conforme a los registros de pagos realizados (fs. 791 al 795).

En consecuencia, en atención a la gravedad de la infracción cometida, el daño ocasionado a la Administración Pública y a terceros y la renta potencial del investigado, es pertinente imponer al señor Gustavo Enrique Ruiz Linares una multa en atención a cada año en el cual desempeñó labores como Agente Operativo del Centro Médico Policial y Auxiliar de Enfermería del H. M. Q. y O. del ISSS en horarios coincidentes, siendo: un salario mínimo para el año dos mil catorce, que es de doscientos cuarenta y dos dólares con cuarenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$242.40); tres salarios mínimos para el año dos mil quince, que hacen la suma de setecientos veintisiete dólares con veinte centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$727.20); y dos salarios mínimos para el año dos mil dieciséis, que hacen la suma de cuatrocientos ochenta y cuatro dólares con ochenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$484.80) –variación que obedece a la reiteración de la conducta en cada año analizado–; cuya suma total es de seis salarios mínimos, que ascienden a un mil cuatrocientos cincuenta y cuatro dólares con cuarenta centavos de dólar de los Estados Unidos de

América (\$1,454.40) por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra c) de la LEG.

Esta cuantía resulta proporcional a las infracciones cometidas, y es conforme al análisis conjunto de los parámetros establecidos en el artículo 44 de la LEG.

VI. A la Policía Nacional Civil y al Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Este Tribunal como ente contralor de la ética dentro del desempeño de la función pública del Estado, habilitado por el artículo 1 y 10 de la LEG para prevenir y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos que contrarían la misma; debe velar porque las instituciones y servidores públicos actúen con apego a las normas que regulan sus respectivas competencias y funciones en consonancia con los preceptos éticos exigibles, a fin de prevenir la ocurrencia de la corrupción.

De forma tal que, habiéndose establecido en el presente procedimiento que la infracción cometida por el investigado, por la cual hoy se sanciona, se trata de una circunstancia que debe ser atendida, resulta necesario señalar a las autoridades de las mismas, que existen obligaciones que deben cumplirse. Así de conformidad al artículo 9 inciso 1° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, regula la contratación pública y gestión de la hacienda pública refiriendo que: “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción”; en armonía con ello, la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su art. III. 5. manda al establecimiento de “Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas” y como complemento de ello, en el número 1 de dicha disposición se requiere la instalación de “Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones”.

Así el mandato que imponen las convenciones referidas se encuentra dirigido al correcto funcionamiento de las instituciones públicas, basado en los principios de eficiencia y transparencia que deben caracterizar cualquier servicio público de que se trate.

En el caso particular, es pertinente señalar que tales obligaciones internacionales, están vinculadas al mandato constitucional establecido en el artículo 65: “La salud de los habitantes de la República constituye un bien público. El Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento”; en este sentido, una de las instituciones involucradas es el Instituto Salvadoreño del Seguro Social como ente obligado a la protección de la asistencia a la salud en el que debe brindarse un servicio de calidad y eficiente.

Por tanto, de los hechos comprobados se advierte que existió una falla en los controles correspondientes para la detección de las irregularidades, pues las remuneraciones percibidas por el infractor se efectuaron con normalidad. Dicho lo cual, es imperante que se verifique el “estado actual de las cosas” a fin de determinar si es una práctica que se sigue suscitando en el Instituto Salvadoreño de Seguro Social y la Policía Nacional Civil y, de ser así, se establezcan las medidas necesarias para erradicar dichas conductas.

Finalmente, es necesario establecer que una conducta contraria a la ética pública, debe atenderse con inmediatez, pues esto repercute en el servicio público que se brinda –para el cual fue creada la

institución– y además en el manejo adecuado de los fondos públicos asignados a las mismas, circunstancias que exigen adoptar mecanismos que prevengan las prácticas antiéticas.

En ese sentido, es conveniente comunicar esta decisión al Director General de la Policía Nacional Civil y al Director del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, para que verifiquen las deficiencias advertidas en los mecanismos de control de asistencia del personal de sus instituciones y, en consecuencia, se adopten las medidas necesarias.

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución, III número 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, 5 letra b) y 6 letra c), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental, 97 letra c), 99 y 102 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Sobreséese* el presente procedimiento por la infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 5 letra b) de la LEG atribuida a los señores Maritza Carolina Galdámez Arias, Jefa del Centro Médico Policial y Ernesto Alcides Moreira Hernández, Jefe de Sección de Seguridad, ambos de la División de Bienestar Policial de la Policía Nacional Civil.

b) *Sanciónase* al señor Gustavo Enrique Ruiz Linares, Agente Operativo del Centro Médico de la División de Bienestar Policial de la Policía Nacional Civil y Auxiliar de Enfermería del Hospital Médico Quirúrgico y Oncológico del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, con una multa total de un mil cuatrocientos cincuenta y cuatro dólares con cuarenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$1,454.40), por haber transgredido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental.

c) Se hace saber al señor Gustavo Enrique Ruiz Linares por medio de su defensor público, licenciado Randol Edmundo Pérez Martínez, que de conformidad a los artículos 39 de la LEG, 101 del Reglamento de la LEG, 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.

d) *Certifíquese* la presente resolución al Director General de la Policía Nacional Civil y al Director del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, a fin de que se verifiquen las deficiencias advertidas en los mecanismos de control de asistencia del personal de las referidas instituciones y, en consecuencia, se adopten las medidas necesarias.

Notifíquese.-



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

