

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

El presente procedimiento inició mediante aviso remitido por el señor Luis Armando Vásquez Moreno, Presidente de la Comisión de Ética Gubernamental del Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral (ISRI), recibido el dieciséis de abril de dos mil trece.

**CONSIDERANDOS:**

**I. Relación del caso**

1. Del informe suscrito por el Director del Centro del Aparato Locomotor del ISRI y la documentación adjunta al aviso relacionado, se constató que el catorce de enero de dos mil trece en la Unidad de Ortopedia Técnica del centro antes relacionado, el señor Néstor Alberto Ábrego Palma, Técnico en Órtesis, Prótesis y Ayudas Técnicas de dicha Unidad, habría ofrecido sus servicios particulares al señor **confidencial**, para la elaboración de una prótesis bajo rodilla a un precio entre trescientos y quinientos dólares, aprovechándose del retraso que existe en la referida institución para la fabricación de prótesis y la entrega de las mismas (fs. 1 al 7).

2. Por resolución de las nueve horas del dieciocho de septiembre de dos mil trece, luego de prescindir de la investigación preliminar, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Néstor Alberto Ábrego Palma, Técnico en Órtesis, Prótesis y Ayudas Técnicas de la Unidad de Ortopedia Técnica del Centro Aparato Locomotor del Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral, por la aparente transgresión a la prohibición ética de *aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado, que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función pública*, regulada en el artículo 6 letra g) de la Ley de Ética Gubernamental, y se concedió al servidor público antes mencionado el plazo de cinco días hábiles para que hiciera uso de su derecho de defensa (f. 8).

3. El señor Ábrego Palma, mediante escrito presentado el dieciséis de octubre de dos mil trece, indicó que el catorce de enero de dos mil trece efectivamente atendió al señor

**confidencial** para la fabricación de una prótesis y le explicó que el tiempo de espera para la misma era entre seis y nueve meses, motivo por el cual el usuario mostró su inconformidad.

Agregó que entregó una tarjeta amarilla al señor **confidencial** con el número de teléfono institucional para que preguntara por el proceso de fabricación de su prótesis, y que el usuario le solicitó expresamente su número telefónico celular para tener una comunicación más directa.

Aclaró que dada la necesidad del señor **confidencial** procedió luego a reparar su prótesis, sin ningún tipo de recargo económico, durante su jornada laboral; lo cual cumplió pese a las demás tareas asignadas ese día.

Por último, señaló que la prótesis respectiva fue entregada al señor [redacted] el doce de abril de dos mil trece y negó haberle ofrecido sus servicios profesionales fuera de la institución (f. 10).

4. En la resolución de las ocho horas con veinte minutos del diecinueve de febrero de este año, se abrió a pruebas el procedimiento por el plazo de veinte días, se comisionó a la licenciada Nancy Lissette Avilés de Cornejo como instructora para que se constituyera a las instalaciones del Centro Aparato Locomotor, con el fin de entrevistar a potenciales testigos de los hechos atribuidos al señor Ábrego Palma, indagara la dirección del señor [redacted] y procediera a entrevistarlo; y se requirió informe al Director del Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral (f. 18).

5. Mediante oficio recibido el diecisiete de marzo del año en curso, el señor Jorge Alberto Ávalos Estrada, Director del Centro del Aparato Locomotor, remitió la documentación solicitada en la resolución citada en el párrafo que antecede (fs. 22 al 74).

6. Por su parte, la instructora de este Tribunal expuso en su informe las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; asimismo, propuso prueba testimonial (fs. 75 al 79).

7. Por resolución de las ocho horas con veinte minutos del cuatro de junio de este año, se citaron como testigos a los señores [redacted] y [redacted] (f. 102).

8. El diecinueve de junio del año en curso, se recibió la declaración de los señores [redacted] y [redacted]

En síntesis, el señor [redacted] expresó que es motorista en "Transportes Reinita" y que tiene una prótesis desde hace dieciséis años.

Explicó que el catorce de enero de dos mil trece se presentó al Centro del Aparato Locomotor para el cambio de su prótesis y fue atendido por el técnico Néstor Ábrego Palma, quien le tomó medidas, le ofreció reparar la prótesis, y le entregó una tarjeta con el nombre y número de teléfono institucional.

Mencionó que volvió a llegar el veintitrés de enero de dos mil trece, que el señor Ábrego Palma le reparó entonces la prótesis y al acompañarlo a la salida le dijo que si necesitaba otra prótesis se la entregarían hasta octubre; pero que le podía hacer una particular por un precio de trescientos a quinientos dólares, en un tiempo de entrega de una a tres semanas.

Señaló que el señor Ábrego Palma le entregó una tarjeta amarilla con su número de celular al reverso. Reveló que antes le habían hecho otras prótesis en un plazo de ocho o quince días.

Manifestó que fue a poner su queja al Instituto Salvadoreño del Seguro Social, y que posteriormente lo citaron en el Centro del Aparato Locomotor con el Director para relatar lo sucedido, entregándole finalmente su prótesis el doce de abril de dos mil trece.

Por su parte, el señor [redacted], en lo medular, expresó que es técnico en órtesis y prótesis, siendo propietario de un negocio de fabricación de calzado y venta de aparatos ortopédicos desde hace treinta años.

Indicó que el señor Ábrego Palma labora con él desde el año dos mil cuatro aproximadamente mediante un contrato verbal, que llega a su negocio a las diecisiete horas y se retira a las dieciocho horas con treinta minutos los días lunes, martes y jueves y ocasionalmente llega los sábados.

Relató que el señor Ábrego Palma elabora órtesis y a veces prótesis, que su salario es por obra y que al final de la semana le da una remuneración por el trabajo que ha elaborado.

Explicó que en su negocio reciben clientes remitidos por médicos ortopedas, fisiatras o que han visto su propaganda en Facebook.

Declaró que una prótesis cuesta cuatrocientos dólares o más, y que provee material al Centro del Aparato Locomotor como cuero cuadrípropelénico, órtesis y plantillas.

Finalmente, manifestó que el señor Ábrego Palma no ha referido ningún paciente a su taller (fs. 106 al 110).

## **II. Hechos probados**

1) El señor Néstor Alberto Ábrego Palma ejerce el cargo de Técnico en Órtesis, Prótesis y Ayudas Técnicas en el Centro del Aparato Locomotor (CAL), dependencia adscrita al Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral, según certificación del acuerdo N.º GA-01/2013 emitida por el Jefe del Departamento de Recursos Humanos de dicho Instituto y el listado de técnicos asignados a la Unidad de Ortopedia Técnica suscrito por el Director del CAL (fs. 24 al 26, y 82).

2) El señor Ábrego Palma trabaja por las tardes los días lunes, martes y jueves, así como por las mañanas de los días sábados, en “Calzado y Aparatos Ortopédicos Elías” desde el dos mil cuatro, lugar en el cual elabora órtesis y prótesis y recibe un salario por obra, de conformidad con lo expresado por el señor **Confidencial** (fs. 100 y 109 al 110).

3) El catorce de enero de dos mil trece el señor **Confidencial** fue atendido por el señor Ábrego Palma en el CAL para la fabricación de una nueva prótesis y el veintitrés del mismo mes y año, luego que este técnico le reparara su prótesis, le ofreció hacerle una particular por un precio de trescientos a quinientos dólares, para lo cual le entregó una tarjeta amarilla con su número de celular al reverso, según su propia declaración vertida en la audiencia correspondiente (fs. 106 al 109).

## **III. Fundamentos de Derecho**

Desde la fase liminar del procedimiento la conducta atribuida al señor Néstor Alberto Ábrego Palma se identificó como una posible transgresión a la prohibición ética de “*aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado, que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función pública*”, contenida en el artículo 6 letra g) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG.

Es importante reafirmar que la ética pública está conformada por un conjunto de principios que orientan a los servidores estatales y los conducen a la realización de actuaciones correctas, honorables e intachables.

Consciente 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 no sólo a los servidores estatales sino también a las personas que manejan o administran bienes y fondos públicos, con el cual se pretende prevenir y erradicar cualquier práctica que atente contra la calidad de la función pública en detrimento de la colectividad.

Bajo esa lógica, la norma ética regulada en el artículo 6 letra g) de la LEG persigue evitar que los servidores públicos incurran en un conflicto de intereses en cuanto al desempeño de su función pública, al cumplir con responsabilidades de carácter privado o particular.

Dicha norma responde a exigencias de carácter internacional. Por un lado, la Convención Interamericana contra la Corrupción en su artículo 3 establece que los Estados Parte deben crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, las cuales deben estar orientadas –entre otros fines– a prevenir conflictos de intereses.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en su artículo 7 número 4, señala que los Estados Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurarán adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses; asimismo, el artículo 8 destaca la necesidad de aplicar códigos de conducta para funcionarios públicos, entre quienes se debe promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad en el cumplimiento de las funciones públicas.

En definitiva, lo que el artículo 6 letra g) de la LEG pretende es prevenir que el servidor público se encuentre frente a una situación que le genere conflicto de intereses, entendido este de conformidad a lo que señala el artículo 3 letra j) de dicha ley como aquellas situaciones en que el interés personal del servidor público o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, entran en pugna con el interés público.

Así, se espera que todo servidor público actúe conforme a los principios de supremacía del interés público, imparcialidad y lealtad, contenidos en el artículo 4 letras a), d) e i) de la Ley; para lo cual están llamados a evitar relaciones laborales, contractuales, convencionales o de cualquier otra naturaleza que generen para ellos responsabilidades de carácter privado que los pongan en situación de anteponer su interés personal o el de sus parientes sobre el interés público y las finalidades de la institución pública en la que se desempeñan.

El correcto, imparcial y leal comportamiento de los servidores públicos ayuda a que se preserve la confianza en su integridad y en la gestión pública. De ahí, la necesidad de prohibir este tipo de conductas.

#### **IV. Consideraciones aplicables al caso concreto**

En el presente caso, con la prueba vertida ha sido acreditado fehacientemente que el señor Néstor Alberto Ábrego Palma labora como Técnico en Órtesis, Prótesis y Ayudas Técnicas en el Centro del Aparato Locomotor del Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral y, a la vez,



elabora órtesis y prótesis en el negocio particular denominado “Calzado y Aparatos Ortopédicos Elías” desde el año dos mil cuatro.

Se ha comprobado además que el catorce de enero de dos mil trece el señor [redacted] quien utiliza una prótesis desde hace dieciséis años, fue atendido por el señor Ábrego Palma en el CAL para la fabricación de un nuevo aparato de ese tipo.

Ahora bien, el veintitrés del mismo mes y año, luego que el referido técnico le reparara su prótesis sin costo alguno, este le ofreció hacerle un dispositivo particular con un costo de trescientos a quinientos dólares y con un tiempo de entrega de una a tres semanas, pues en el CAL le entregarían su nueva prótesis –le aseguró- hasta octubre de dicho año por falta de piezas.

Al hacer una valoración integral de los elementos de prueba recabados, se concluye que el señor Néstor Alberto Ábrego Palma ofreció al señor [redacted] usuario del Centro del Aparato Locomotor, un servicio particular –la fabricación de una prótesis-, cobrándole por el mismo una cantidad de dinero, por las relaciones e intereses que mantenía en la época de los hechos investigados en el sector privado; lo que le provocó un conflicto de intereses en el desempeño de su función pública, en virtud del cual comprometió la atención del mencionado paciente.

En efecto, el referido servidor público con su conducta hizo valer su interés particular sobre el interés público y la misión de la institución pública en la que se desempeña, pues su actuación debía estar enfocada a brindar la mejor atención posible al referido usuario sin costo alguno.

Es dable precisar que el servicio de fabricación de prótesis ofrecido por dicho servidor público es brindado sin un costo adicional por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social a sus asegurados, por medio del convenio suscrito por este con el Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral; pero el investigado pretendió cobrarlo de manera privada.

En definitiva, en el transcurso de este procedimiento, se ha acreditado que el señor Ábrego Palma ofreció un servicio particular a un usuario de la institución de salud pública en la cual labora; lo que conduce a la lógica conclusión de que mantenía responsabilidades en el sector privado que le generaron un conflicto de intereses en el desempeño de su función como servidor público en el período investigado y, en consecuencia, infringió la prohibición ética contenida en el artículo 6 letra g) de la Ley de Ética Gubernamental.

Así pues, la conducta del infractor ha afectado colateralmente el ejercicio de la función estatal en los sectores de seguridad social y salud; ya que los servidores públicos deben observar estrictamente las normas administrativas respecto a *vocación de servicio*, con base en el principio ético de responsabilidad.

Ello resulta antagónico al desempeño ético de la función pública, la cual exige anteponer siempre el interés público sobre el particular, en beneficio de la colectividad, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

## V. Sanción aplicable

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

Ahora bien, según el Decreto Ejecutivo N.º 56, de fecha seis de mayo de dos mil once, y publicado en el Diario Oficial N.º 85, Tomo 391, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que el señor Ábrego Palma cometió la infracción señalada equivalía a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10).

A la vez, de conformidad con el artículo 44 de la LEG, para fijar el monto de la multa el Tribunal considerará uno o más de los siguientes aspectos: *i)* la gravedad y circunstancias del hecho cometido; *ii)* el beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente y parientes; *iii)* el daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados; y *iv)* la capacidad de pago, y la renta potencial del sancionado al momento de la infracción.

En ese sentido, la infracción ética comprobada en este procedimiento por parte del señor Néstor Alberto Ábrego Palma supuso un desempeño ineficiente de la función pública, un abuso en el ejercicio de su cargo y un detrimento de la imagen de la institución pública para la cual labora; por lo que resulta pertinente imponer al infractor una multa de un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, equivalente a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10), por la transgresión a la prohibición ética establecida en el art. 6 letra g) de la LEG.

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

a) *Sanciónase* al señor Néstor Alberto Ábrego Palma, Técnico en Órtesis, Prótesis y Ayudas Técnicas de la Unidad de Ortopedia Técnica del Centro del Aparato Locomotor del Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral, con una multa total de un salario mínimo mensual urbano para el sector comercio, equivalente a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10), por haber infringido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra g) de la Ley de Ética Gubernamental, ya que ofreció un servicio particular de fabricación de prótesis a un usuario del referido Centro el veintitrés de enero de dos mil trece.

b) *Incorpórese* los datos correspondientes del denunciado en el Registro Público de Personas Sancionadas.

d) *Comuníquese* la presente resolución al Presidente de la Junta Directiva del Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral, para los efectos consiguientes.



*Notifíquese.*



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

Co3 1



**VOTO RAZONADO DEL DOCTOR JOSÉ NESTOR MAURICIO CASTANEDA SOTO,  
MIEMBRO DEL PLENO DEL TRIBUNAL:**

La razón de mi ausencia en la audiencia de recepción de prueba celebrada a las nueve horas del día diecinueve de junio de dos mil catorce (fs. 106 al 110) es por no estar de acuerdo con el procedimiento seguido por el Tribunal en el interrogatorio directo realizado por los instructores a los testigos por las razones siguientes:

El art. 35 de la Ley de Ética Gubernamental establece que el Tribunal podrá recabar todo tipo de prueba para esclarecer, determinar y comprobar los hechos objeto de investigación, y dice el mismo artículo que podrá citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate.

En el inciso III del mencionado artículo se determina claramente que EL TRIBUNAL podrá realizar las investigaciones a través de instructores, quienes actuarán POR DELEGACION EXPRESA Y ESCRITA para cada diligencia de investigación, es decir, que la delegación es únicamente para la investigación de los hechos y recepción de prueba y en ningún momento el legislador ha determinado que los titulares del Tribunal puedan delegar su interrogatorio directo que es facultad exclusiva, en las personas de los instructores para que ellos realicen el interrogatorio de testigos.

El instructor que por Ley es un investigador no puede ser parte procesal y por lo tanto no puede comparecer en una audiencia de prueba interrogando testigos; delegar esta función de parte del Tribunal es contrario a la Ley.

Si leemos detenidamente los requisitos para ser instructor según el art. 36 de la Ley, en su literal e) requiere que el instructor puede ser Abogado u otra profesión con experiencia en Administración Pública o en actividades investigativas. Dicho literal no exige tener conocimiento técnico de interrogatorio porque su labor es estrictamente de investigación, y según el artículo 87 del Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental cuando determina las funciones y atribuciones del instructor establece específicamente en su literal d) “proponer al Tribunal que cite a declarar a quienes tengan relación con los hechos de que se trate”; es decir de los hechos que ellos mismos han investigado, por lo que no pueden extralimitarse de sus atribuciones tomando el papel de parte procesal por una delegación que no existe en la Ley para interrogar de forma directa a los testigos.

De igual manera el art. 92 del Reglamento en lo que respecta al interrogatorio de testigos dice: “El Tribunal podrá citar a declarar a quienes tengan relación con los casos investigados, de oficio o a petición de los intervinientes”; en el inciso III de dicho artículo establece: “los intervinientes podrán ofrecer el número de testigos que estiman necesario para ilustrar cada hecho”, y en el inciso IV dice: “El interrogatorio se realizará en audiencia oral con la PRESENCIA DE LOS INTERVINIENTES O SUS REPRESENTANTES Y EL PLENO DEL TRIBUNAL. En el examen de testigos las preguntas serán formuladas verbalmente y las hará primero quien propuso la prueba. La ausencia del proponente no obstará para que se tome declaración a los testigos, en cuyo caso el interrogatorio podrá efectuarlo el Tribunal”.

En ningún momento dicho artículo faculta a los investigadores de los hechos para que puedan examinar testigos.

El Código Procesal Civil y Mercantil establece en su artículo 203 en lo que respecta al régimen de celebración de audiencias en su inciso 2º determina: “En el día y hora fijados para la audiencia se constituirá en la sala de audiencias del Tribunal y se comprobará la presencia de las partes, los abogados, los testigos, los peritos y los intérpretes que deban intervenir haciéndose una sucinta relación de los antecedentes del caso” y en el inciso 3º menciona la intervención que tienen las partes en el proceso.

Es decir, que el Código Procesal Civil y Mercantil aplicado al ámbito de la Ley de Ética Gubernamental las partes serían el denunciante y el denunciado los facultados legalmente para interrogar a los testigos, y en todo caso el Tribunal de Ética puede hacer las preguntas pertinentes para mejor ilustración del caso, y en ningún momento puede el Pleno delegar en el Instructor que ha sido el investigador de parte del Tribunal para que intervengan en la audiencia.

De esta manera razono mi voto en base a los argumentos expuestos anteriormente en relación al procedimiento seguido por el Tribunal para el interrogatorio de testigos de forma directa efectuada por los instructores por no estar facultados para ello y no existir en la Ley ninguna delegación al respecto, por lo que no estoy de acuerdo con dicho procedimiento.

Sin embargo, considero que los hechos denunciados contra el señor Néstor Alberto Abrego Palma se han establecido plenamente con el informe de hallazgos encontrados por la Instructora Licenciada Nancy Lissette Avilés de Cornejo (fs. 75 al 79), comprobándose así la existencia de la



infracción a la prohibición ética de “*Aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado, que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función pública*”, regulada en el art. 6 letra g) de la LEG, por lo que mi voto es concurrente con la anterior resolución definitiva en el sentido de sancionar al señor Néstor Alberto Abrego Palma.

San Salvador, dos de julio de dos mil catorce.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. Amador', written in a cursive style.

**PRONUNCIADO POR EL MIEMBRO DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBE.**

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Adalberto S. Sandoval', written in a cursive style.