

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 al criterio de la 21-20-RASCA del 16/11/2020 y lo establecido en el artículo 30 de la LAIP, se extiende la versión pública:

95-D-19

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las catorce horas con diez minutos del día veintinueve de abril de dos mil veintidós.

Mediante resolución de fecha treinta y uno de marzo del presente año (f. 1095), se concedió a la investigada, señora Raquel Caballero de Guevara, por medio de su Defensor Público, licenciado _____; el plazo de diez días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente. En ese contexto, el referido profesional presentó escrito mediante el cual refiere argumentos de defensa (fs. 1100 y 1101) y agrega documentación (fs. 1103 al 1156).

Considerandos:

I. Relación de los hechos

Objeto del caso

El presente procedimiento se tramita contra la señora Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, a quien se atribuye la posible transgresión al: *i) deber ético de "Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados"*, establecido en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG) por cuanto, en el período comprendido de agosto de dos mil diecisiete al día treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, tendría asignados los vehículos placas P _____ y P- _____ los cuales habrían sido utilizados para trasladar a su esposo, el señor _____, abasteciendo esos automotores con combustible de la institución; y *ii) la prohibición ética de "Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales"*; regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG, por cuanto, en dicho lapso habría asignado al señor _____, Motorista de dicha Procuraduría, para que transportara al señor _____ en los referidos vehículos.

Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución agregada a folios 27 y 28, se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe sobre los hechos objeto de denuncia. En ese contexto, se recibió el informe correspondiente y documentación adjunta (fs. 31 al 293).

2. En la resolución agregada a folios 294 y 295, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la señora Raquel Caballero de Guevara, y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

3. En los escritos agregados a folios 298 al 300 y 311 al 313 la investigada ejerció su derecho de defensa por medio de su Defensor Público, licenciado _____, y presentó prueba documental (301 al 310).

4. Por resolución agregada a folios 314 y 315, se autorizó la intervención del licenciado _____ en la calidad antes indicada, se abrió a pruebas el procedimiento

por el término de veinte días hábiles; y se comisionó Instructor para la investigación de los hechos.

5. Mediante escrito agregado a folios 322 al 324, la investigada por medio de su Defensor Público, licenciado _____, ofreció prueba documental y propuso prueba testimonial.

6. En el informe agregado a folios 325 al 332, el Instructor delegado estableció los hallazgos de la investigación efectuada, incorporó prueba documental (fs. 334 al 1063), y propuso prueba testimonial.

7. Mediante resolución agregada a folios 1064 y 1065, se ordenó citar testigos para que rindieran su declaración en la audiencia señalada para las nueve horas del diecisiete de enero del año que transcurre.

8. Por medio de resolución de folio 1075 se dejó sin efecto el señalamiento de referida audiencia y se suspendió el presente procedimiento y el plazo máximo para concluirlo por el término de quince días hábiles, de conformidad al artículo 94 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), a partir de la emisión de esa decisión.

9. Mediante resolución agregada a folio 1082, se ordenó citar testigos para que rindieran su declaración en la audiencia señalada para las nueve horas del veintiuno de febrero del año que transcurre.

10. En la audiencia de prueba de las nueve horas del veintiuno de febrero de dos mil veintidós (fs. 1093 y 1094), con la presencia del licenciado _____, Defensor Público de la señora Raquel Caballero de Guevara, se recibió la declaración de los señores _____, testigo propuesto por la primera, y _____, testigo propuesto por el Instructor delegado y por la investigada.

11. Por resolución agregada folio 1095 se concedió a la investigada por medio de su Defensor Público Defensor Público, licenciado _____, el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes respecto de la prueba que obra en el expediente.

12. Por medio de escrito agregado a folios 1100 y 1101 la investigada presentó sus alegatos finales de defensa, y agregó prueba documental (fs. 1103 al 1156).

II. Fundamento jurídico.

Transgresión atribuida

Las conductas atribuidas a la señora Raquel Caballero de Guevara se calificaron como una posible transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, y la prohibición ética establecida en el artículo 6 letra f) de ese cuerpo normativo.

El deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, en relación con el catálogo de principios rectores que comprende la Ley –entre ellos los de supremacía del interés público, lealtad, eficiencia y eficacia–, exhortan a todos aquellos que administran recursos del Estado a utilizarlos de forma racional, y destinarlos únicamente para fines institucionales; pues su desvío hacia objetivos particulares indudablemente se traduce en actos que transgreden la ética pública.

En ese orden de ideas, los recursos públicos –bienes y fondos– que maneja y custodia cualquier servidor público no le son propios, sino que pertenecen y están al servicio de la colectividad, y en particular, a la consecución de los fines institucionales. Esto significa que un funcionario o empleado público, en su trabajo cotidiano, no ha de orientar sus acciones ni los recursos que gestione hacia beneficios personales, sectoriales u otros, sino hacia objetivos que se vinculen de forma específica con las atribuciones y funciones propias de la institución en la que se desempeña; lo cual debe de manera inevitable servir a la realización de un interés colectivo; es decir, que importe a todos los miembros de la sociedad.

Por tal razón, el desempeño de una función pública no debe visualizarse como una oportunidad para satisfacer intereses privados o sectoriales, ni para obtener beneficios o privilegios de ningún tipo; pues ello supondría una verdadera desnaturalización de la actividad estatal.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que “(...) los funcionarios públicos en general, están llamados a cumplir una función propia, institucional, de servicio a los intereses generales con objetividad y eficacia. (...) Ello implica que en el ejercicio de su función han de obrar con criterios no partidistas o particulares, sino objetivos e impersonales, cumpliendo las leyes y la Constitución –arts. 125, 218 y 235 Cn.– en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz” (Sentencia de fecha 23-I-2012, Inconstitucionalidad referencia 49-2011).

Entonces, desde la perspectiva ética es absolutamente reprochable que cualquier servidor público no emplee adecuadamente los recursos públicos; pues ello afecta el patrimonio estatal y, en última instancia, obstaculiza que el interés general –el bien común– sea satisfecho conforme a las exigencias constitucionales.

La utilización de los bienes o fondos públicos no puede estar determinada por la voluntad de los funcionarios o servidores públicos, y por tanto, el uso indebido de los mismos se perfila cuando éstos se utilizan para una finalidad distinta a la institucional.

Criterio que ha sido desarrollado en las resoluciones finales 15-O-19 de fecha dos de marzo de dos mil veinte, 2-O-19 de fecha veintiocho de agosto de dos mil veinte y 150-A-20 de fecha dieciocho de marzo de dos mil veintidós.

Por otra parte, la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG establece dos aspectos: una exigencia o solicitud por parte del superior jerárquico a sus subalternos; y el desarrollo por éstos de actividades ajenas a los fines de la institución, necesariamente efectuadas en la jornada ordinaria de labores.

En efecto, los servidores públicos están en la obligación de optimizar el tiempo asignado para el desempeño de sus responsabilidades, por las que reciben una remuneración proveniente de fondos públicos.

De manera que, independientemente de su nivel jerárquico, dichos servidores no deben realizar diligencias disímiles a las propias de la función pública que les compete, ni solicitar a sus subalternos que lo hagan; ya sea en beneficio propio o de un tercero.

Criterio que ha sido desarrollado en la resolución final 15-O-19 de fecha dos de marzo de dos mil veinte.

III. Prueba recabada en el procedimiento

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

Recabada por el Tribunal

a) Prueba documental:

1. Reporte de pagos realizados en planillas de pago y de complementos salariales que percibió la señora Caballero de Guevara durante los meses de agosto de dos mil diecisiete a mayo de dos mil diecinueve, extendido por la Jefe de Recursos Humanos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) [fs. 573 al 580].

2. Copia certificada de contratos individuales de trabajo números 84/2017, 53/2018 y 34/2019, suscritos por el señor [redacted] y la licenciada Raquel Caballero de Guevara; en los que consta que a partir del día tres de abril de dos mil diecisiete al día treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve el primero fue nombrado auxiliar administrativo y adscrito al Departamento Administrativo en la PDDH (fs. 402 al 405).

3. Copia certificada de memorándum con referencia 209/2017, de fecha catorce de agosto de dos mil diecisiete, suscrito por la señora Caballero de Guevara; por medio del cual se definió al señor [redacted], quien fungía con plaza de auxiliar administrativo y adscrito al Departamento Administrativo de la PDDH, realizara funciones de motorista asignado a la investigada (f. 658).

4. Reportes de pagos realizados en planillas al señor [redacted] en el lapso antes aludido (fs. 582 al 588).

5. Perfil del cargo de motorista obtenido del Manual de Organización y Puestos de la PDDH; en el que consta que entre las funciones que tenía el señor [redacted] eran: *a)* Apoyar en la atención de misiones oficiales mediante el servicio de transporte, de acuerdo a la programación y directrices de la dependencia asignada; *b)* vigilar el uso, resguardo y control de los bienes, información y equipo asignados al cargo, según Normas de Control de Activo fijo, Bienes Tangibles y demás normativas aplicables vigentes; y, *c)* realizar otras actividades que el cargo demande, de acuerdo a las necesidades y objetivos institucionales (fs. 659 al 664).

6. Certificación de partida de nacimiento de la señora Raquel Caballero de Guevara, extendida el día trece de octubre de dos mil veintiuno por el Jefe del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de San Salvador, departamento de San Salvador (f. 667)

7. Certificación de partida de matrimonio de los señores [redacted] y Raquel Caballero de Guevara, extendida el día trece de octubre de dos mil veintiuno por el Jefe del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de San Salvador, departamento de San Salvador (f. 668).

8. Hojas de certificación de Documentos Únicos de Identidad (DUI) de los señores [redacted] y Raquel Caballero de Guevara (fs. 334 y 335).

9. Memorándum suscrito por el Director del Instituto Geográfico y del Catastro Nacional y el Director del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, ambos del Centro Nacional de Registros (CNR), en el que consta que el inmueble en Residencial _____, de la ciudad y departamento de _____ es propiedad de los señores _____ y Raquel Caballero de Guevara, en un porcentaje correspondiente al cincuenta por ciento en favor de cada uno. (fs. 691 al 696)

10. Oficio remitido por el Jefe de la Operaciones Administrativas de la Asamblea Legislativa y certificaciones de historial laboral del señor _____; en los que consta que durante el período comprendido entre los meses de agosto de dos mil diecisiete a mayo de dos mil diecinueve el referido señor ejerció el cargo de Director de la Red Global de Información Legal (GLIN) de esa institución pública (f. 669).

11. Copias simples de Tarjetas de circulación de los vehículos placas P _____ y P _____, en las que consta que son propiedad de la PDDH (fs. 33 y 34).

12. Oficio número DS-0112-2020, suscrito por el Procurador para la Defensa de Derechos Humanos en el que se indica que durante el período objeto de investigación los citados vehículos se encontraron asignados al despacho de la ex Procuradora en funciones, señora Caballero de Guevara.

13. Cuadro detalle de uso de vehículos institucionales placas P _____ y P _____ para traslados a la Asamblea Legislativa, colegio ubicado en Colonia Escalón y Universidad _____ ubicada en Calle Arce, en el que consta que dichos automotores se utilizaron durante el período objeto de investigación para realizar las actividades privadas de la familia Guevara Caballero (fs. 512 al 570)

14. Copia certificada de hojas de control de vehículos en resguardo y detalle de los que no ingresaron a la PDDH referente al período objeto de investigación; en las que constan la asignación, horarios de salida e ingreso a esa entidad pública (fs. 802 al 921).

15. Copias certificadas de registros administrativos de autorización de salidas de los vehículos placas P _____ y P _____, en los que consta que se autorizó la entrega de cupones o vales del combustible al señor _____ en la Sección de Transporte de la PDDH para los vehículos en cuestión (fs. 413 al 510).

16. Copias certificadas de control de entrega diaria de cupones de combustible de los vehículos placas P _____ y P _____ (fs. 613 al 645).

17. Notas explicativas en la que se indica que la entrega de combustibles de los referidos automotores se realizaba con base en la solicitud de autorizaciones de salida, y por ser un vehículo de uso discrecional de la titular de ese momento, no es requisito enunciar la misión a realizar (fs. 648 y 649).

18. Informes de fechas treinta de noviembre de dos mil veintiuno, suscrito por la Secretaria General de la Universidad _____ y uno de diciembre de dos mil veintiuno, suscrito por el Administrador Académico de esa institución educativa (fs. 1055 y 1056), en los cuales se indica que durante el período objeto de investigación la señorita

fue estudiante de la licenciatura en diseño gráfico, en los horarios señalados en los comprobantes de asignaturas inscritas (fs. 1059 al 1063).

b) Prueba testimonial

Declaraciones de los testigos recibidas en la audiencia de prueba realizada por este Tribunal el día veintiuno de febrero del presente año (fs. 303 al 305) quienes, en síntesis, manifestaron que:

i) El señor _____ :

Indicó, en síntesis que:

-Durante el período comprendido entre los meses de agosto de dos mil diecisiete y mayo de dos mil diecinueve ejerció el cargo funcional de _____ de la PDDH. Dentro de sus funciones se le “encomendó primeramente el trasladar documentación selectiva del despacho y posteriormente por la titular de ese entonces la licenciada Raquel Caballero de Guevara se me nombró como _____ específicamente del esposo y su entorno familiar por grado de riesgo en ese momento se me dijo que corría la vida de ella y su familia” (sic). Traslataba al esposo de la investigada, señor _____, y a su familia, sus hijos, particularmente a un hijo que tienen en común que es menor de edad y a los hijos de dicho señor. “De igual manera consta en los movimientos que me tocaba trasladar también a un familiar de la señora procuradora” (sic).

-Al señor _____ lo trasladaba a distintos destinos. “Se originaba el movimiento rutinariamente desde la colonia _____ donde ellos en ese momento residían hacia la PDDH, la Asamblea Legislativa, de igual manera a otros lugares donde él me destinaba o me decía que tenía que movilizarlo, unos entiendo que era de manera laboral y otros porque convenían con la ex señora procuradora reunirse. Estos eran eventos algunos sociales y otros eran laborales” (sic).

-Dichos traslados se realizaban todos los días en los vehículos institucionales que eran dos vehículos que estaban destinados a la labor, uno era un pick up y el otro era una camioneta.

-Al hijo en común que tiene la investigada y el señor _____ lo trasladaba desde la _____ hacia su centro de estudios en la Colonia Escalón, y “cuando éstos finalizaban yo recibía instrucciones de a dónde tenía que movilizarlo, que si tenía que llevarlo a donde parientes de él, a su casa de domicilio o a otros lugares como parientes de ellos. Eso era a diario” (sic).

- Los hijos del señor _____ son el señor _____, _____, el joven _____ . Al primero de ellos lo trasladaba al Centro Nacional de la Judicatura, a la Universidad Nacional o a donde él en ese momento le solicitara que se le movilizara. A la segunda se iba a traer en ocasiones a la terminal de Oriente que actualmente está en Soyapango y antes que se moviera esa terminal se iba a traer también a la ex terminal de Oriente. Se llevaba a la Universidad Nacional o a la Procuraduría. A la señora _____ “se movilizaba de la colonia _____ hacia la Universidad _____, sobre la calle Arce y eventualmente cuando era requerido a comprar papelería entiendo yo de su

misma carrera que estaba realizando en la colonia Escalón en la librería Moderna y atrás de la Universidad Alberto Masferrer una librería de diseño gráfico donde también ella compraba insumos para su estudio” (sic). Finalmente, al señor [redacted] se le trasladaba a la zona universitaria norte hacia Antiguo Cuscatlán, Santa Tecla o periferia de San Salvador. A algunos lugares específicos que ya él en el momento me los ubicaba.

- El licenciado [redacted] le daba las indicaciones de trasladar a las personas antes mencionadas, y estos, eventualmente, “a veces se agendaba un vehículo o había que cambiarlo para algún mantenimiento se ocupaba un Pick Up [redacted], pero no recuerdo las placas, en ese entonces tenían placas particulares, entiendo yo por la naturaleza misma de la seguridad y la solicitud de la en ese entonces señora procuradora la había canalizado con el Viceministerio de Transporte el cambio de placas de nacionales a particulares. Se hacía también en una camioneta [redacted] color [redacted]”, todos eran propiedad de la PDDH.

- El combustible que se utilizó para ello se le solicitaba a la encargada de la custodia del combustible institucional de la PDDH, señor [redacted], y con ella se mediaba la adquisición de vales de combustible de la empresa UNO para abastecer los tanques de los referidos carros.

- Por otra parte, trasladó a una familiar de la señora Caballero de Guevara por instrucciones de la misma hacia los contornos de la Colonia Médica, a la Colonia Escalón, al Hospital de la Mujer, y se movilizaba a la colonia [redacted], hacia la colonia [redacted], tal como lo mencionó en la entrevista, pues en las bitácoras aparecía ese movimiento de desplazamiento de los vehículos.

- En las bitácoras se “hacía constar los desplazamientos de cada uno de los vehículos que se utilizaban en las misiones a diario, esto a efecto de poder llevar un control del consumo de combustible y la utilización de los recursos institucionales porque es el protocolo que se llena. A eso mismo se anexaba la hoja de misión de salida para constatar que había una autorización de adquisición de vales y una movilidad y utilización de los mismos, de hecho, su servidor implementó por transparencia el hecho que a las facturas de control de combustible se le asignara un número de kilometraje para dejar plasmado lo que consumía el vehículo. Si había un desplazamiento hacia cierto sector se pudiera lógicamente establecer que el desplazamiento había consumido combustible” (sic).

- Los traslados de familiares de la licenciada Guevara se realizaban a veces por instrucción de la misma, como es en el caso de la pariente de ella antes, o en su momento eran canalizada a través de su esposo el licenciado [redacted]. Para su desplazamiento se utilizó como vehículos el pick up [redacted] o en la camioneta [redacted], dependiendo del que estuviera en uso por el mantenimiento. Para esos desplazamientos se utilizaba el combustible institucional por medio de vales.

- “Manifesté que inicialmente yo tenía una plaza nominal que es la que tengo todavía y mi carné lo describe, es la de [redacted], pero funcionalmente a mí se me fue asignado que desarrollara trabajo de vigilancia institucional. [...] En un inicio era estar presente

en los contornos de ingreso y egreso de las instalaciones del edificio Fertica donde administrativamente funciona la PDDH hasta esta fecha y era para brindar seguridad y tener un control estricto para que no pasara alguna novedad, como nosotros decimos, ningún inconveniente con los usuarios y con el personal interno. [...] eso fue lo que se me asignó por cuatro meses aproximadamente. Posteriormente la señora procuradora, creo yo que viendo mi hoja de vida y las referencias de la persona, que me sugirió y me ayudó a llegar ahí a trabajar, me nombraron motorista del despacho” (sic).

- Generalmente llegaba al domicilio de la señora Caballero de Guevara faltando quince minutos para la seis de la mañana, y por la noche era variable, a veces podía llegar hasta las diez de la noche, dependiendo la movilidad y desplazamiento del entorno de dicha señora.

ii) El señor

- “Estoy aquí en razón de una denuncia que tengo entendido ha sido interpuesta en contra de mi esposa, Raquel Caballero de Guevara, quien ha sido Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos recientemente” (sic).

- Desde aproximadamente veintisiete años laboro para la Asamblea Legislativa con un horario normal de ocho horas diarias de lunes a viernes desde las ocho de la mañana hasta las cuatro de la tarde. En los primeros quince años trabajé como técnico de apoyo legislativo sin filiación a ningún partido político, sino que como asesor de comisiones, primeramente en esos quince años asesoré la comisión de cultura y educación y desde hace aproximadamente trece años he sido nombrado como jefe de la red global de información legal de la Asamblea Legislativa que es una dependencia que trabajó con la biblioteca del congreso de los Estados Unidos de América conformando una red internacional de cultura jurídica o de información legislativa de todos los países del mundo.

- Me desplazaba por mis propios medios. Tenemos varios vehículos propios, incluso hace tres años regalamos uno de nuestros vehículos a una de mis hijas que vive en San Miguel y actualmente tenemos dos vehículos para transportarnos personalmente. En aquella época eran dos vehículos propios, uno de los cuales como dije antes lo donamos a una hija que vive en San Miguel. Los vehículos era un Tiida color blanco y el número de placa no la recuerdo. Y además de ese teníamos un vehículo Sentra color rojo ya un poquito viejito, pero lo reparamos y funciona muy bien.

Ofrecida por la investigada

1. Declaración jurada del señor _____ de fecha veintiocho de julio de dos mil veintiuno (f. 301).

2. Copia certificada de licencia de conducir del señor _____ (f. 302)

3. Copia certificada de tarjeta de circulación del vehículo placas P _____, marca _____ modelo _____, color _____ propiedad del señor _____ (f. 303).

4. Fotografías del vehículo placas P _____ (fs. 304 y 305).

5. Distintas fotografías de la investigada en relación a supuesta fractura de fecha trece de febrero de dos mil dieciocho y elecciones de marzo de dos mil dieciocho (fs. 308 al 310).

6. Declaración jurada con réplica de fecha veintiuno de abril de dos mil veintidós, suscrita por el señor (fs. 123 y 124).

7. Copias simples de diferentes noticias periodísticas (fs. 1125 al 1156).

IV. Valoración de la prueba y decisión del caso.

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

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

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 1°, 2° y 3° de la 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., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, p. 336).

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

Respecto a las alegaciones que indicó la investigada en su intervención referente a que el señor [redacted] mintió en su declaración, en razón que por ser un investigador especializado sabe mentir, es necesario aclarar que esa circunstancia, por sí misma, no debilita la credibilidad de la citada declaración, sino que sería necesario además verificar posibles inconsistencias presentes en la misma, para lo cual el Defensor Público contó con la oportunidad de contrainterrogar en la audiencia oral en la que se recibió la aludida declaración.

Por otro lado, la investigada manifestó por medio de su Defensor público, licenciado [redacted], (fs. 1100 y 1101) que existe una contradicción entre la declaración del señor [redacted] y el oficio de fecha doce de octubre de dos mil veintiuno suscrito por el Jefe de Seguridad de la Asamblea Legislativa (f. 1054) por cuanto el testigo afirma que anotaban la placa del vehículo la primera vez que habría conducido este último para ir a dejar al señor [redacted] a su lugar de trabajo en relación a lo indicado en, y por lo cual asevera que el testigo nunca ingresó a ese lugar a dejar al esposo de su representada, sino que el señor [redacted] se trasladó en su propio vehículo.

Por lo cual, el licenciado [redacted] solicita a este Tribunal que se requiera al Jefe de Seguridad en comento las bitácoras de los vehículos que se parquearon en los lugares designados para tal efecto durante el período objeto de investigación. Además, pide que se requiera a la Fiscalía General de la República (FGR) y a la Policía Nacional Civil (PNC) remitan a la mayor brevedad certificación de denuncia por las amenazas de muerte, si lo hubiere.

Al respecto, es preciso señalar que la Ley de Procedimientos Administrativos establece en el artículo 80 que *“Los términos y plazos del procedimiento administrativo son obligatorios y perentorios para la Administración y para los particulares”*.

Cabe resaltar que el artículo 94 de la LEG establece la oportunidad procedimental de los intervinientes para formular las alegaciones y presentar los documentos pertinentes previo a dictar la resolución definitiva.

Por otra parte, con base en el art. 88 del Reglamento de la LEG, *“La prueba documental podrá presentarse u ofrecerse en la denuncia, aviso, en el escrito de contestación presentado por la persona investigada en ejercicio de su derecho de defensa o en su defecto en el período de prueba”*.

En el presente informativo, la señora Raquel Caballero de Guevara podía presentar u ofrecer prueba documental con su escrito de defensa, o en el período probatorio.

Mediante resolución del día trece de septiembre de dos mil veintiuno, se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles (fs. 314 y 315); lo cual le fue notificado debidamente (f. 321).

Sin embargo, en todo ese lapso, la investigada no ofreció ni requirió las referidas bitácoras de los vehículos que estuvieron estacionados dentro de las instalaciones de la AL durante el período objeto de investigación, así tampoco las supuestas denuncias presentadas en la FGR y PNC por amenazas de muerte antes aludidas.

En virtud de lo anterior, deberá declararse improcedente por extemporánea la petición de la señora Caballero de Guevara por medio de su Defensor Público de requerir dicha prueba documental.

En cuanto a la declaración jurada “con réplica” del señor _____, ofrecida por Defensor Público de la investigada (fs. 1123 y 1124), es preciso indicar que ésta por sí sola carece de robustez probatoria, ya que no basta su incorporación, sino que es necesario que exista la inmediatez por parte de los Miembros del Pleno respecto de la declaración del mismo, con ello permite que este Tribunal realice una real valoración y apreciación de los elementos que se pretenden incorporar por medio de los testimonios y legitimar la decisión de la autoridad que decide sobre el asunto en concreto, pues dichas declaraciones únicamente dan fe de haber sido otorgadas en la forma, lugar y hora que en ellas se describen, de conformidad al artículo 1 de la Ley de Notariado. Así, este Tribunal únicamente puede valorar las declaraciones testimoniales expresadas en esta sede.

Ahora bien, el señor _____ declaró en la audiencia de prueba realizada por este Tribunal (fs. 1093 y 1094) que se le asignó el cargo funcional como _____ para el despacho de la PDDH para los fines institucionales de la misma; sin embargo, se le ordenó por parte de la investigada o por medio del esposo de la misma, señor _____, que trasladara a éste último en los vehículos placas _____ y P _____ desde su lugar de habitación en la _____ a su lugar de trabajo; es decir, la Asamblea Legislativa, así como a otros lugares por cuestiones laborales y eventos sociales, lo cual sucedía todos los días.

Asimismo, el señor _____ manifiesta que se ocuparon los citados automotores para trasladar a un hijo que tienen en común la investigada y el señor _____ desde la Colonia _____ hacia su centro de estudios ubicado en la Colonia Escalón, de la ciudad y departamento de San Salvador, habiéndose reservado el nombre del mismo por ser menor de edad. Añade que al finalizar sus estudios atendía la indicación de movilizarlo hacia donde unos parientes o a su casa, lo cual era a diario.

Además, trasladó a los señores _____ y _____, quienes son hijos del señor _____, hacia diferentes lugares. Al primero de ellos lo llevaba al Centro Nacional de Judicatura, a la Universidad Nacional o donde se lo requirieran. A la segunda en ocasiones la recogía en la ex terminal de Oriente y se llevaba a la Universidad de El Salvador o la Procuraduría. A la tercera la trasladaba desde la Colonia _____ hacia la _____ que se encuentra ubicada sobre la Calle Arce, y eventualmente la llevaba a la librería Moderna de la Colonia Escalón y a la librería de diseño gráfico ubicada atrás de la Universidad Alberto Masferrer. Finalmente, al señor _____

lo trasladaba a la zona universitaria norte hacia los municipios de Antiguo Municipal y Santa Tecla del departamento de La Libertad o en la periferia del departamento de San Salvador.

Por otro lado, el testigo menciona que el combustible que se utilizó para ello se le solicitaba a la encargada de la custodia del combustible institucional de la PDDH, señora _____, para abastecer los vehículos placas P _____ y P _____ que eran utilizados para las actividades

privadas en comento, habiéndose comprobado dicha entrega por medio de las copias certificadas de control de entrega diaria de cupones de combustible de los mismos (fs. 613 al 645).

Cabe resaltar que por ser vehículos de uso discrecional los antes citados, para la entrega de combustible no era requisito enunciar la misión oficial a realizar, sino que únicamente se tomaba como referencia la solicitud de autorizaciones de salida; por lo que en las copias de control de entrega del combustible no se consignaron las mismas (fs. 648 y 649).

Por otra parte, con la información proporcionada por el la Secretaria General de la y el Administrador Académico de la misma, se corroboró que la señora

fue estudiante de la Licenciatura en Diseño Gráfico durante el período objeto de investigación (fs. 1059 al 1063), centro educativo que señaló el testigo que se le instruyó que debía trasladarla a dicha señora desde la casa de la investigada en los vehículos institucionales antes descritos.

En este punto, cabe referir que a los servidores públicos les asiste el imperativo deber de salvaguardar y custodiar, los recursos públicos que les han sido confiados en el ejercicio del desempeño de sus funciones, por ende la apropiación de éstos, la destinación diferente, el uso indebido, entre otros, implica un comportamiento reprochable; pues debe considerarse que la utilización de los recursos públicos debe ser razonable, por lo que de ninguna manera puede ser producto de intereses, oportunidad y provecho personal, pues legalmente está prohibido.

Así, el “Instructivo para el Control y Uso de Vehículos propiedad de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos” en el artículo 4 numeral establece “16. Los vehículos deberán ser utilizados para el desarrollo de las actividades de la Institución, y al terminar la jornada laboral deberán quedar resguardados en el parqueo institucional” (fs. 43 al 46).

Por ende la utilización indebida de los recursos públicos, indiscutiblemente riñe y se contradice con el normal funcionamiento de las instituciones públicas, tal como sucedió en el caso particular, pues en las ocasiones en que el señor utilizó los vehículos placas P y P por indicaciones de la investigada o por medio de su esposo, las funciones de motorista de dicho señor debió adecuarse a ello, abusando la señora Caballero de Guevara de tal manera del cargo que ejercía para disponer de los automotores y de los vales de combustibles que se utilizaban para ello únicamente para fines institucionales, y no para su uso personal y de su familia.

En suma, al haber dispuesto la utilización de los vehículos propiedad de la PDDH para el traslado particular de su esposo y familiares de éste, la investigada infringió el deber ético regulado en el art. 5 letra a) de la LEG.

3. Sobre la solicitud a un subordinado de emplear tiempo de la jornada laboral para fines ajenos al cumplimiento de las funciones institucionales.

Durante el mes de agosto de dos mil diecisiete al día treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, el señor desempeñó el cargo funcional como motorista para el despacho de la PDDH (f. 658), siendo su jefe inmediato la señora Raquel Caballero de Guevara, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos en ese momento

Conforme al perfil del cargo de motorista (fs. 659 al 664), algunas de sus responsabilidades y atribuciones son las siguientes: a) Apoyar en la atención de misiones oficiales mediante el servicio de transporte, de acuerdo a la programación y directrices de la dependencia asignada; b) vigilar el uso, resguardo y control de los bienes, información y equipo asignados al cargo, según Normas de Control de Activo fijo, Bienes Tangibles y demás normativas aplicables vigentes; y, c) realizar otras actividades que el cargo demande, de acuerdo a las necesidades y objetivos institucionales.

En este sentido, es preciso señalar que en la audiencia de prueba el señor [redacted], (fs. 1093 y 1094), fue claro en manifestar que las acciones realizadas de los traslados que realizó a favor del señor [redacted], del hijo que tienen en común, de los hijos del señor [redacted] y de otros familiares de la señora Caballero de Guevara fue en cumplimiento de las órdenes dadas por dicha ex servidora pública de forma directa o por medio de su esposo.

En consecuencia, esto le implicaba al señor [redacted] estar a tempranas horas en la casa de residencia de la señora Caballero de Guevara, llevar todos los días al señor [redacted] en los vehículos institucionales hacia la Asamblea Legislativa u otros lugares que el primero le indicara, asimismo debía trasladar a los familiares de la investigada antes mencionados para distintos lugares del país durante su jornada laboral de trabajo, e incluso después de ella; lo cual le implicaba desatender sus labores en un rango de las ocho horas y regresar varias ocasiones, posterior a la hora de salida ordinaria, es decir, de las dieciséis horas.

Tal como se pudo verificar en los registros que constan en los reportes de recorrido de entrada y salida de vehículos de la PDDH para misiones oficiales (fs. 512 al 570).

Así, se ha determinado que la investigada exigió al señor [redacted] que efectuara labores distintas a las institucionales y de su propio interés personal y de su familia.

En su defensa la señora Caballero de Guevara por medio de su Defensor Público manifestó en sus escritos de folios 298 al 300; 311 y 312; 1100 y 1101 que el señor [redacted] nunca traslado a su esposo o miembros de su familia a distintos lugares; sino que el señor [redacted] conducía su propio vehículo para ello.

Además, la señora Caballero de Guevara en su intervención de la audiencia de prueba en comento y el escrito agregado a folios 1100 y 1101, manifestó que el testimonio del señor [redacted] carece credibilidad por haber dichos mentiras y que dicho señor se desempeñaba como seguridad de la misma.

Ante dichos argumentos, es preciso acotar que, como se indicó anteriormente, las referidas circunstancias por sí solas no bastan para debilitar la credibilidad de la declaración del señor en comento, sino que deben existir otros elementos probatorios que permitan develar la falsedad del mismo, así también de evidenciar las posibles inconsistencias en el testimonio recibido, habiendo tenido el licenciado [redacted] dicha oportunidad mediante el conainterrogatorio en la audiencia oral en la que se recibió la aludida declaración.

Por tanto, se ha comprobado con total certeza que durante el período comprendido entre los meses de agosto de dos mil diecisiete y mayo de dos mil diecinueve la señora Raquel Caballero de Guevara hizo uso de los vehículos placas P- y P- , combustible institucional asignado al despacho de la PDDHH y del señor como motorista, para trasladar a su esposo y demás familiares antes mencionados a distintos lugares que le fueron requeridos como lugares de trabajo y centros de estudios de los mismos; entre ellos, la Asamblea Legislativa, la , y otros, por lo que la señora Raquel Caballero de Guevara, en su entonces calidad de Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, transgredió el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) y la prohibición ética establecida en el artículo 6 letra f), ambos de la LEG.

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 caso, como ya se indicó las conductas constitutivas de infracción ocurrieron entre los años dos mil diecisiete y dos mil diecinueve, es decir, de manera continuada.

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

Al haber acaecido los últimos hechos constitutivos de transgresiones éticas en el año dos mil diecinueve, se estima oportuno fijar la multa a imponer a la investigada con base en el salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en ese año, cuyo monto equivalía a trescientos cuatro dólares de los Estados Unidos de América (EE.UU.) con diecisiete centavos [US\$304.17], según el Decreto Ejecutivo N.º 6 de fecha veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, y publicado en el Diario Oficial N.º 240, Tomo 417, de fecha veintidós del referido mes y año.

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

En este caso, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se le impondrá a la señora Raquel Caballero de Guevara, son los siguientes:

i) La gravedad y circunstancias del hecho cometido.

El artículo 218 de la Constitución establece en su primera parte que “los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado”, de ahí que la Sala de lo Constitucional haya interpretado que éstos deben realizar su función con eficacia y también con una actitud de desprendimiento del propio interés o de fines personales (sentencia de fecha 28-II-2014, Inconstitucionalidad 8-2014, Sala de lo Constitucional). Asimismo, la LEG contiene como uno de sus principios, el de supremacía del interés público –artículo 4 letra a) de la LEG–, el cual orienta a todos los destinatarios de esa norma a anteponer siempre el interés público sobre el interés privado.

Por otra parte, el artículo 13 del Reglamento de la Ley de la PDDHH establece que “*El Procurador es el superior jerárquico de todos los funcionarios y empleados de la Procuraduría*”. Asimismo, el artículo 14 señala que “*Al Procurador le corresponde la planificación, organización, dirección, coordinación y control de las labores de la Procuraduría. En el desempeño de las mismas, el personal de la Procuraduría prestará la colaboración que el Procurador le solicite*”.

Además, en el Manual de Organización y Puestos de la PDDHH se indica que dentro del análisis de las funciones generales del cargo de Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos está “*6. Vigilar el uso, resguardo y control de los bienes, información y equipo asignados al cargo, según Normas de Control de Activo Fijo, Bienes Tangibles y demás normativas aplicables vigentes*”

Es por ello que la conducta de la investigada constituye un *hecho grave*, pues la naturaleza de sus funciones le exigía administrar eficientemente los recursos institucionales dispuestos para el desarrollo de las mismas, lo cual incumplió al utilizar indebidamente los vehículos placas P- y P- , propiedad de la PDDHH, para para sus fines personales y de su familia, y al haber exigido a su subalterno la realización de actividades para sus propósitos particulares, lo cual resulta injustificable.

Precisamente, por el nivel de sus responsabilidades respecto a la administración de la PDDHH, dicha ex funcionaria debió actuar conforme al principio ético de *eficacia* –art. 4 letra l) LEG–, el cual conmina a *utilizar los recursos del Estado de manera adecuada, para el cumplimiento de los fines institucionales*.

En consecuencia, no puede considerarse eficaz el uso de los referidos vehículos para trasladar al señor , sus hijos, y otros familiares desde su casa hacia sus lugares de trabajo, centros de estudios, entre otros; y utilizar para ello el combustible institucional de era brindado al despacho de la PDDHH, pues ello no responde a los fines que persigue esa institución pública ni redundan en un beneficio para el Estado.

Dicha funcionaria tampoco cumplió con la eficiencia a la cual se encuentran llamados desde que asumió sus funciones en la PDDHH, pues el principio ético de *eficiencia* demanda de

la trasladaba desde la Colonia hacia la que se encuentra ubicada sobre la Calle Arce, y eventualmente la llevaba a la librería Moderna de la Colonia Escalón y a la librería de diseño gráfico ubicada atrás de la Universidad Alberto Masferrer. Finalmente, al señor lo trasladó a la zona universitaria norte hacia los municipios de Antiguo Municipal y Santa Tecla del departamento de La Libertad o en la periferia del departamento de San Salvador, haciendo uso de los vehículos asignados al despacho de la PDDHH y del señor Navas Ticas como motorista particular.

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

En el año dos mil diecinueve, la señora Raquel Caballero de Guevara, en calidad de Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, percibió el salario mensual de tres mil ochocientos dólares de los Estados Unidos de América (EE.UU.) [US \$3,800], más la cantidad de quinientos setenta y un dólares de los EE.UU. con cuarenta y tres centavos de dólar, el reporte de pagos realizados en planillas de pago y de complementos salariales que percibió la investigada durante los meses de agosto de dos mil diecisiete a mayo de dos mil diecinueve, extendido por la Jefa de Recursos Humanos de la PDDH (fs. 573 al 580).

En consecuencia, en atención a la gravedad de las transgresiones cometidas, al beneficio que obtuvo la señora Raquel Caballero de Guevara y terceros a partir de la infracción cometida, así como considerando la renta potencial de dicha investigada, es pertinente imponerle una multa por la cantidad de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigentes en el año dos mil diecinueve los cuales suman seiscientos ocho dólares de los EE.UU. con treinta y cuatro centavos de dólar (US \$608.34), por la transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG; y una multa por la cantidad de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio los cuales suman seiscientos ocho dólares de los EE.UU. con treinta y cuatro centavos de dólar (US \$608.34), por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG, cuantía que resulta proporcional a las transgresiones cometidas según los parámetros antes desarrollados. Dichas multas en total de suman mil doscientos dieciséis dólares de los EE. UU. con sesenta y ocho centavos de dólar (US\$1, 216.68).

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución; III. 5 y VI. 1 letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 1, 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; 4, 5 letra a), 6 letra f), 20 letra a), 37, 42, 43 y 44 de la Ley de Ética Gubernamental; 99 y 102 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal RESUELVE:

a) Sanciónase a la señora Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, con: i) una multa por la cantidad de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio los cuales suman seiscientos ocho dólares de los EE.UU. con treinta y cuatro centavos de dólar (US \$608.34), por la transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG; y, ii) una multa por la cantidad de dos salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio los cuales suman seiscientos ocho dólares de los EE.UU. con treinta y cuatro centavos de dólar (US \$608.34), por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG; siendo el importe total de mil doscientos dieciséis dólares de

los EE. UU. con sesenta y ocho centavos de dólar (US\$1, 216.68), según razones expresadas en los apartados IV y V de esta resolución.

b) Se hace saber a la sancionada que, de conformidad a los artículos 39 de la LEG, 101 del RLEG, 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.

Notifícase.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

8