

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas del día seis de junio de dos mil dieciséis.

Por agregado el escrito presentado el veinticuatro de mayo del corriente año por la señora Rosibel Paredes Caballero, con la documentación que adjunta, mediante el cual presenta sus alegatos correspondientes (fs. 199 al 209).

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso

1. El presente procedimiento inició mediante aviso recibido el cinco de noviembre de dos mil catorce.

El informante señaló que la señora Rosibel Paredes Caballero, Presidenta del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria (FOSOFAMILIA) durante el dos mil catorce adquirió suministros de alimentos en un chalet de su propiedad ubicado en [REDACTED] para consumirlos en las reuniones del Consejo Directivo y otras actividades institucionales.

Adicionalmente, manifestó que la referida servidora pública con el apoyo de los nuevos miembros del Consejo Directivo se incrementó la dieta mensual asignada a la Presidencia de dicha institución, el cual fue de mil quinientos dólares (f. 1).

2. Por resolución de las quince horas y quince minutos del dieciocho de febrero de dos mil quince, se ordenó la investigación preliminar del caso por la posible transgresión al deber ético de *"Excusarse de intervenir o participar en asuntos en los cuales él, su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, tengan algún conflicto de interés"* y 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"*, regulados en los artículos 5 letra c) y 6 letra g) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG), respectivamente y se requirió informe al Consejo Directivo de FOSOFAMILIA, el cual fue contestado parcialmente el veinticuatro de marzo de dos mil quince (fs. 8, 9, 11 al 28).

3. Mediante resolución de las diez horas del día cinco de junio de dos mil quince se requirió informe por segunda vez al Consejo Directivo de FOSOFAMILIA, cuyos miembros respondieron mediante oficio N.º 447 recibido el ocho de julio de dos mil quince (fs. 29 y 31 al 53).

4. En la resolución de las diez horas y veinticinco minutos del uno de octubre de dos mil quince se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador por la posible transgresión al deber ético y a la prohibición ética reguladas en los artículos 5 letra c) y 6 letra g) de la LEG, por parte de la señora Rosibel Paredes Caballero, Presidenta del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria (FOSOFAMILIA), quien en el año dos mil catorce habría contratado alimentos proporcionados por un chalet de su propiedad para las reuniones institucionales y habría participado en el acuerdo de incremento de la diete mensual asignada a la presidencia de la mencionada entidad.

Adicionalmente, se concedió a la señora Paredes Caballero el plazo de cinco días hábiles para que hiciera uso de su derecho de defensa (f. 54).

5. Con el escrito presentado el seis de noviembre de dos mil quince la señora Paredes Caballero expresó sus argumentos de defensa y agregó prueba documental (fs. 57 al 70).

6. En la resolución de las nueve horas con cuarenta minutos del diecisiete de diciembre de dos mil quince, se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles y se comisionó como instructora a la licenciada Nancy Lisette Avilés López para que realizara la investigación de los hechos y la recepción de la prueba, en particular, para que se personara a las instalaciones de FOSOFAMILIA a entrevistar a personas que tuvieran conocimiento sobre las situaciones objeto del procedimiento y para que verificara los expedientes o documentos de respaldo que contuviera las órdenes de compra de alimentos reportados para sesiones del Consejo Directivo, en los cuales se cancelaron reintegros a la investigada; asimismo, para que ubicara los establecimientos que suministraron dichos productos alimenticios y verificara el registro de los mismos así como su relación con la investigada; también, para que localizara a las señoras [REDACTED] y [REDACTED] para entrevistarlas.

Adicionalmente, se requirió al Consejo Directivo de FOSOFAMILIA prueba documental (f. 71).

7. Mediante oficio recibido el veintiocho de enero de este año, la señora Jacqueline Ivette Chávez de Sánchez, Directora Ejecutiva de FOSOFAMILIA, remitió la documentación requerida (fs. 75 al 102).

8. Por su parte, la licenciada Avilés López expuso en su informe las diligencias realizadas y los hallazgos encontrados; asimismo, agregó prueba documental (fs. 103 al 196).

9. Por resolución de las nueve horas y diez minutos del cinco de mayo del corriente año se corrió traslado a la señora Rosibel Paredes Caballero para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes (f. 197).

10. Con el escrito presentado el veinticuatro de mayo del presente año, la señora Paredes Caballero presentó los alegatos correspondientes y adjuntó prueba documental (fs. 199 al 209).

II. Hechos probados

1) La señora Rosibel Paredes Caballero ejerce el cargo de Directora Presidenta del Consejo Directivo del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria (FOSOFAMILIA) desde el veinticuatro de junio de dos mil catorce (f.76).

2) En el período comprendido del veinticuatro de junio al cinco de noviembre de dos mil catorce la señora Paredes Caballero recibió un total de quinientos setenta y tres dólares con treinta y cinco centavos (US\$573.35.) en concepto de reintegro por compras de alimentos para diferentes actividades institucionales (fs. 14 al 26, 35).

3) La señora Rosible Paredes Caballero presentó recibo suscritos por los proveedores que suministraron dichos alimentos (fs. 60 al 69).

4) En el mes de julio de dos mil catorce la señora Paredes Caballero solicitó al Consejo Directivo del FOSOFAMILIA que le asignara una cuota de gastos de representación, en función



de su nombramiento como Presidenta de dicha institución, lo cual se aprobó mediante acuerdo número cinco del acta 26/2016 del tres de julio de dos mil catorce, por la cantidad de quinientos dólares (fs. 86 al 88).

5) Los gastos de representación de quinientos dólares otorgados a la Presidencia del FOSOFAMILIA en el mes de julio de dos mil catorce fueron incrementados a dos mil dólares mediante acuerdo número dos del acta 035/2014 de fecha uno de septiembre del mismo año, en el cual participó la señora Rosibel Paredes Caballero (fs. 89 y 90).

6) Durante el año dos mil catorce la señora Rosibel Paredes de Caballero percibió la cantidad de tres mil dólares (US\$3,000) en concepto de dietas y nueve mil dólares (US\$9,000) de gastos de representación (f. 182).

7) La señora Rosibel Paredes de Caballero no se excusó de participar en las actas N°. 026/2014 y 035/2014 que contienen los acuerdos de asignación y modificación de los gastos de representación del cargo que ocupa (fs. 128 al 134)..

III. Fundamentos de Derecho

Desde la fase liminar del procedimiento la conducta atribuida a la señora Rosibel Paredes Caballero se identificó como una posible transgresión al deber ético de *"Excusarse de intervenir o participar en asuntos en los cuales él, su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, tengan algún conflicto de interés"* y 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"*, contenidas en los artículos 5 letra c) y 6 letra g) de la Ley de Ética Gubernamental, respectivamente.

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 5 letra c) de la LEG contiene un mandato para los servidores estatales de excusarse formalmente de participar en asuntos que sean sometidos a su conocimiento pero que les generen un conflicto de interés. Pero además, proscribire que los servidores públicos, cuyo comportamiento debe ser íntegro, participen de forma material en situaciones en las cuales antepongan un interés personal –propio o de su círculo cercano- sobre el interés general que debe ser satisfecho mediante la función pública.

En otros términos, en armonía con las Convenciones el legislador no se ha limitado a establecer un mandato de presentación formal de una excusa como mecanismo de separación del asunto que le genera conflicto, sino como una veda de cualquier tipo de participación o injerencia material en hechos de esa naturaleza.

En ese sentido, la norma de mérito supone que cuando el interés personal de un servidor público o de alguno de sus familiares se oponga o riña con el interés público, aquel no debe participar en resolver o disponer en los asuntos específicos; y que el servidor público debe comunicar esa circunstancia a su superior jerárquico para poder eximirse de intervenir en el caso y que en su lugar se designe a un sustituto para tal fin.

Al respecto, cabe mencionar que la excusa es el acto en virtud del cual el servidor público *se abstiene* de conocer, intervenir o influir en determinado asunto, vinculado con un acto o procedimiento administrativo, por considerar él mismo que existe un impedimento razonable y comprobable que perturbará su imparcialidad al momento de tomar una decisión sobre dicho asunto –como el interés personal en el asunto o la relación de parentesco con los interesados–, en detrimento del interés general.

Quiere decir que *la excusa es la manifestación formal de la abstención* del servidor público de desempeñar las funciones propias del puesto de trabajo que ocupa en determinada organización administrativa, o bien, las que le han sido especialmente conferidas por el titular de dicha organización para cierto fin, por estimar que su interés particular determinará la voluntad de la administración en los actos en los que intervenga, orientándola a satisfacer intereses ajenos a los institucionales.

Dicha excusa es entonces un acto del servidor público en cumplimiento de una obligación de no hacer, de no intervenir en el procedimiento administrativo, pero cabe destacar que la intervención que se proscribe es aquella que lleva imbibita la aptitud de influir en el contenido de la decisión final que se adopte, incluyéndose entonces dentro de la prohibición, la intervención mediata.

Ahora bien, dado que la excusa es un acto formal mediante el cual el servidor público manifiesta su abstención de intervenir en determinado procedimiento administrativo por considerar que existe en su persona un impedimento, ésta debe expresarse por escrito para dejar constancia de su invocación y de las causas en las cuales se funda, las cuales deben ser valoradas por el superior jerárquico del servidor público que formula la abstención.

No obstante la LEG no regula de forma expresa la exigencia de una excusa presentada por escrito, el artículo 53 del Código Procesal Civil y Mercantil, norma de aplicación supletoria, establece que los motivos de abstención de los jueces y magistrados deben comunicarse al tribunal jerárquicamente superior *mediante escrito motivado*, para que éste declare si es procedente o no que se abstenga de conocer del asunto.

Por ello, dado que la excusa es la manifestación expresa del ejercicio de un deber de abstención de un servidor público en determinado asunto, por la existencia de una circunstancia que afecte su imparcialidad, ésta debe en todo caso realizarse por escrito.

De esta forma, el mecanismo idóneo para no contravenir el deber ético contenido en el artículo 5 letra c) de la LEG es la excusa, formalizada por escrito, herramienta mediante la cual el servidor público, por iniciativa propia, se separa de la tramitación de un asunto en el que tiene interés, evitando intervenir en el mismo, con el fin de garantizar la imparcialidad de sus actuaciones.



En efecto, se pretende que el servidor público no se encuentre en situación de representar intereses distintos a los del Estado y que desempeñe de forma imparcial su cargo; por cuanto todo servidor público debe evitar las situaciones en las que se pueda beneficiar personalmente o favorecer a cualquiera de las demás personas reguladas por la norma apuntada.

Por ende, se espera que todo servidor público actúe conforme a los principios éticos 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 desempeña.

En ese mismo sentido, la norma ética regulada en el artículo 6 letra g) de la LEG lo que persigue 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.

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

1. En el presente caso, en cuanto la infracción regulada en el artículo 6 letra g) no se ha logrado establecer que la señora Rosibel Paredes Caballero, presidenta del FOSOFAMILIA sea la titular de un establecimiento de servicios de alimentos, que habría suministrado los refrigerios de las actividades institucionales desarrolladas en el periodo del catorce de junio al cinco de noviembre de dos mil catorce; pues las diligencias de investigación practicadas y los elementos probatorios recabados no acreditan tales circunstancias.

De acuerdo al informe de la instructora, los comerciantes afeñados al local de comida denominado "[REDACTED]" ubicado sobre [REDACTED] indicaron que la propietaria de dicho establecimiento es la señora Paredes Caballero, a quien conocen como la "la licenciada" y que su madre es quien administra el referido negocio; sin embargo, según los registros del Área de Comercio informal del Sector del Centro de Gobierno de la Alcaldía Municipal de San Salvador, la denunciada figura como propietaria de una sala de belleza denominada "[REDACTED]" que se encuentra contiguo al mencionado negocio de alimentos.

No obstante lo anterior, tampoco se ha comprobado que los servicios de alimentación hayan provenido del establecimiento denominado "[REDACTED]" cuya propietaria es la señora [REDACTED], madre de la denunciada.

En tal sentido, las pruebas producidas no demuestran que los hechos antes indicados hayan ocurrido conforme a lo establecido en el aviso. Y es que este Tribunal no puede suponer

o inferir los hechos que serán objeto de sanción, sino que ellos deben quedar acreditados de forma cierta e indubitable.

Esto incide inevitablemente en la decisión final del presente caso; pues la duda ha de resultar siempre favorable a la parte denunciada, en aplicación del principio *indubio pro reo*; el cual exige que para poder emitir una resolución de responsabilidad, la autoridad decisoria obtenga un grado de certeza de la culpabilidad del denunciado mediante la prueba pertinente.

Por lo anterior, de acuerdo con los hechos delimitados y la prueba aportada, no es posible en esta oportunidad desvirtuar la presunción de inocencia de la que goza la señora Rosibel Paredes Caballero, Presidenta del FOSOFAMILIA, dado que no se ha establecido que durante el período analizado haya transgredido la norma ética contenida en el artículo 6 letra g) de la LEG.

2. En cuanto a la infracción contenida en el artículo 5 letra c), con la prueba producida se ha establecido fehacientemente que la señora Paredes Caballero en su calidad de Presidenta del FOSOFAMILIA participó en las sesiones ordinarias del Consejo Directivo realizadas los días tres de julio y uno de septiembre de dos mil catorce en las cuales se conoció sobre la solicitud de asignación y modificación de los gastos de representación de la Presidencia de la referida entidad y luego suscribió las actas que contenían los acuerdos de aprobación de dichas peticiones

Es decir, que con la prueba documental recabada se acredita que la señora Paredes Caballero no se excusó formalmente de conocer de los acuerdos que asignaban y modificaban gastos de representación a su cargo, pues no obstante haber solicitado la asignación de los mismos debió haberse abstenido materialmente de participar de tales decisiones; por el contrario, suscribió en su totalidad las actas en las cuales constan dichos acuerdos.

El artículo 3 letra j) de la LEG, define el conflicto de interés 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"*.

Significa entonces, que con dicha conducta la señora Paredes Caballero hizo prevalecer su interés particular sobre el interés público.

En definitiva, en el transcurso de este procedimiento, se ha demostrado que la señora Rosibel Paredes Caballero se benefició directamente al solicitar la asignación de gastos de representación en función del cargo que desempeña y posteriormente participar en el acuerdo de modificación de dichos gastos, con lo cual infringió el deber ético contenido en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental.

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.

Por último, de las diligencias de investigación realizadas por este Tribunal, se advierten ciertas irregularidades respecto a la documentación que respalda los gastos de alimentación en el periodo del veinticuatro de junio al cinco de noviembre de dos mil catorce, los cuales fueron reintegrados a la referida servidora pública con fondos de Caja Chica, incumpliendo lo



dispuesto en el Procedimiento para el Manejo y Custodia del Fondo de Caja Chica de dicha entidad.

En ese sentido, resulta pertinente certificar y remitir el informe suscrito por la instructora de este Tribunal, con la documentación que adjunta, a la Corte de Cuentas de la República para que ejerza las acciones legales correspondientes con respecto a los pagos por reintegro efectuados a la señora Rosibel Paredes Caballero, los cuales fueron cancelados con fondos de Caja Chica del FOSOFAMILIA.

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

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 el caso de mérito, la conducta de la señora Paredes Caballero evidencia que valiéndose del cargo que desempeña procuró satisfacer su propio interés, en detrimento del interés general que debe ser satisfecho por la administración pública, ya que el incremento de los gastos de representación ocasionó ajustes presupuestarios en el rubro de remuneraciones afectando otras unidades de trabajo, lo cual en definitiva incide en el cumplimiento de los fines institucionales y, por tanto, lesiona a la Administración Pública.

Se advierte, pues, que como resultado de la infracción, durante el año dos mil catorce la señora Rosibel Paredes Caballero percibió del FOSOFAMILIA la cantidad de nueve mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$9,000.00), en concepto gastos de representación, en función de Presidenta de dicha entidad.

Es preciso destacar que adicionalmente le fueron cancelados la cantidad de tres mil dólares (US\$3,000.00) en concepto de dietas; es decir, que durante el año dos mil catorce la infractora tuvo un ingreso total de doce mil dólares (US\$12,000.00) por el cargo que ejerce en el FOSOFAMILIA.

De esta forma, por la gravedad de la infracción cometida, el beneficio obtenido por la señora Paredes Caballero, además de la capacidad de pago de la infractora al momento de cometer la transgresión, es preciso imponer a la referida servidora pública una multa de tres salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, equivalentes a setecientos

veintisiete dólares de los Estados Unidos de América con veinte centavos (US\$727.20) por la transgresión al deber ético establecido en el artículo 5 letra c) de la LEG.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 1, 2, 5 letra c), 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) *Absuélvese* a la señora Rosibel Paredes Caballero, Presidenta del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria, por la 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.

b) *Sanciónase* a la señora Rosibel Paredes Caballero, Presidenta del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria, con una multa correspondiente a tres salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigente al momento de la comisión de los hechos, equivalentes a setecientos veintisiete dólares de los Estados Unidos de América con veinte centavos (US\$727.20), por haber infringido el deber ético de "Excusarse de intervenir o participar en asuntos en los cuales él, su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, tengan algún conflicto de interés" regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental.

c) *Incorpórense* los datos correspondientes de la señora Rosibel Paredes Caballero en el Registro Público de Personas Sancionadas.

d) *Certifíquese* el informe suscrito por la instructora de este Tribunal, la documentación adjunta al mismo y la presente resolución a la Corte de Cuentas de la República para los efectos legales consiguientes.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

Col

