

22-O-19

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las once horas con veinte minutos del día veintidós de octubre de dos mil diecinueve.

Por agregado el escrito presentado con fecha once de octubre de dos mil diecinueve, suscrito por el señor [REDACTED], en calidad de denunciante ([REDACTED]).

**Considerandos:**

**I. Relación de los hechos**

El presente procedimiento inició oficiosamente con fecha catorce de junio de dos mil diecinueve contra la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos.

**a) Objeto del caso**

En la apertura oficiosa del procedimiento, se estableció, en síntesis, que durante el dos mil diecisiete, la señora Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, habría realizado un incremento salarial a favor de la señora Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, hija de su cónyuge, Asistente Técnico de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). Además, en el mismo año, habría contratado a la señora Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya en el cargo de Asistente II dentro de la misma institución.

**b) Desarrollo del procedimiento**

1. Por resolución de fecha catorce de junio de dos mil diecinueve (fs. 1 y 2), se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la licenciada Raquel Caballero de Guevara, atribuyéndosele la posible transgresión al deber regulado por el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG) relativo a *“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 regulada en el artículo 6 letra h) de la LEG, consistente en *“Nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, excepto los casos permitidos por la ley”*.

En la misma resolución se concedió a la investigada el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

2. Mediante el escrito presentado con fecha veintiocho de junio de dos mil diecinueve (f. 109), la investigada ejerció su derecho de defensa, personalmente. En el mismo, estableció que la omisión y conductas que se le atribuyen dentro del procedimiento no encajan dentro de las figuras descritas por el legislador.

3. En la resolución de fecha ocho de julio de dos mil diecinueve (f. 115), se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles; se comisionó al licenciado Carlos Edgardo Artola Flores como instructor para que realizara la investigación de los hechos y la recepción de la prueba.

4. Mediante escrito de fecha diez de julio de dos mil diecinueve (fs. 116 al 118) se recusó a la licenciada Fidelina del Rosario Anaya de Barillas como miembro propietario de este Tribunal por la vinculación laboral que tuvo con la investigada.

5. Por resolución de fecha once de julio de dos mil diecinueve (f. 134) se admitió la recusación planteada y se separó a la licenciada Fidelina del Rosario Anaya de Barillas del conocimiento del caso.

6. El instructor Carlos Edgardo Artola Flores, con el informe de fecha diecinueve de julio de dos mil diecinueve, estableció los hallazgos de la investigación efectuada e incorporó prueba documental (fs. 139 al 453).

7. En resolución de fecha quince de agosto de dos mil diecinueve (f. 456), se concedió a la investigada el plazo de quince días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes, la cual fue debidamente notificada a la investigada, tal como consta en acta de notificación de f. 457, sin que haya presentado escrito alguno.

## **II. Fundamento jurídico.**

### ***a) Competencia del Tribunal en materia sancionadora***

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

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

Así, de conformidad a lo establecido en el artículo 1 de la LEG, el procedimiento administrativo sancionador, competencia de este Tribunal, tiene por objeto determinar la existencia de infracciones a los deberes y prohibiciones éticos regulados en ella, teniendo potestad sancionadora frente a los responsables de las contravenciones cometidas. De esta forma, se pretende combatir y erradicar todas aquellas prácticas que atentan contra la debida gestión de los asuntos públicos y que constituyen actos de corrupción dentro de la Administración Pública.

*a.2.* 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.

En ese orden de ideas, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción promueven los principios de debida gestión de los asuntos y bienes públicos, responsabilidad, integridad, rendición de cuentas y transparencia.

La Convención Interamericana contra la Corrupción impone a los Estados Partes la aplicación de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las

funciones públicas. Estas normas deben orientarse a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones (artículo III. 1 de la CIC).

En igual sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre sus finalidades reconoce la promoción de la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos –arts. 1 letra c) y 5.1 de la CNUCC–.

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

***b) Infracción atribuida***

1. En el presente procedimiento se atribuye a la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, haber realizado en el año dos mil diecisiete, un incremento salarial a favor de la señora Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, hija de su cónyuge. Asistente Técnico de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). Además, en ese mismo año, habría contratado a la señora Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya en el cargo de Asistente II dentro de la misma institución. Por dichos hechos, en la apertura del procedimiento se le atribuyeron las infracciones a los artículo 5 letra c) de la LEG, por el primero, y 6 letra h) de la LEG, por el segundo.

Sin embargo, de la calificación de los hechos realizada en la apertura del procedimiento, debe referirse, que de la prueba aportada con la investigación de los hechos atribuidos a la investigada, es posible determinar lo relativo al incremento salarial a favor de la señora Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, Asistente Técnico de la PDDH, se adecúa más bien a la prohibición ética regulada por el artículo 6 letra h) de la LEG, pues dicha norma es concreta al prohibir la promoción de parientes dentro de la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad.

Por tal razón, el deber ético del artículo 5 letra c) de la LEG, no es aplicable, en tanto, ambas conductas atribuidas a la licenciada Raquel Caballero de Guevara, se tipifican de manera concreta en la prohibición ética del artículo 6 letra h) de la LEG, por lo que el primero se ve subsumido en el segundo, por ser más específico.

2. La prohibición ética de “Nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, excepto los casos permitidos por la ley”, regulada en el artículo 6 letra h) de la LEG, sanciona la explotación de una posición de autoridad para conseguir empleo y otros beneficios a familiares o socios, lo cual constituye un tipo de corrupción conocido como nepotismo, que se caracteriza por realizar concesiones o contratar empleados con base en el favoritismo que proviene de las relaciones familiares, por la cercanía y lealtad al gobernante o funcionario en cuestión.

Dicha norma ética persigue evitar condiciones de desigualdad originadas por privilegios que generan la exclusión de otros grupos y por ende el funcionamiento deficiente en el desempeño de la función pública; y es que, la estructura orgánica del Estado no responde a intereses particulares, ya

que el elemento que garantiza la situación del servidor público es, en puridad, garantía de la realización del interés público.

Precisamente, 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.

### **III. Prueba dentro del procedimiento.**

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

1. Copia simple del Decreto número 492 emitido por la Asamblea Legislativa con fecha veintidós de septiembre de dos mil dieciséis (fs. 46 y 47).

2. Copia certificada de informe emitido por la Corte de Cuentas de la República, de fecha veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, de “Examen Especial por Denuncia Ciudadana No. 57-2017, a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, relacionada con la Contratación, Nombramientos, Ascensos e Incrementos de Salarios a Personal; cierre de Delegaciones Locales en las ciudades de Metapán, Santa Rosa de Lima y Soyapango; y terminación de Contrato de Seguridad Privada durante el período del veintidós de septiembre de dos mil dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil diecisiete” (fs. 48 al 55).

3. Copia certificada de Contrato Individual de Trabajo número 60/2016 de fecha trece de octubre de dos mil dieciséis, suscrito entre las licenciadas Raquel Caballero de Guevara, como contratante y Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, como contratista, quien prestará sus servicios de Asistente Técnico, destacada en Secretaría General, cuyo salario mensual ascendería a un mil ochocientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,800.00) [fs. 61, 232 y 294].

4. Copia certificada de resolución número 1 de fecha nueve de enero de dos mil diecisiete, suscrita por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos y la Secretaria General, en la que se prorrogan los contratos de la PDDH a partir del uno de enero de dos mil diecisiete, encontrándose en dicho listado la licenciada Gaby Lourdes Guevara Quintanilla (fs. 62 al 64).

5. Copia certificada de Contrato Individual de Trabajo número 60/2017 de fecha veintidós de febrero de dos mil diecisiete, suscrito entre las licenciadas Raquel Caballero de Guevara, como contratante y Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, como contratista, quien prestará sus servicios de Asistente Técnico, destacada en Secretaría General, cuyo salario mensual ascendería a un mil ochocientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,800.00) [fs. 65 y 277].

6. Copia certificada de Contrato Individual de Trabajo número 64/2017 de fecha tres de abril de dos mil diecisiete, suscrito entre las licenciadas Raquel Caballero de Guevara, como contratante

y Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, como contratista, quien prestará sus servicios de Asistente Técnico, destacada en Secretaría General, cuyo salario mensual ascendería a un mil novecientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,900.00) [fs. 66 y 271].

7. Copia certificada de acuerdo número 06 de fecha diecisiete de enero de dos mil diecisiete, suscrito por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos y la Secretaria General, en el que se nombra a la señora Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya como Asistente II (con funciones de jurídico en la Delegación de San Miguel), por un período de dos meses, y con un salario mensual de un mil trescientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,350.00) [fs. 69 y 411].

8. Copia certificada de acuerdo número 24 de fecha seis de febrero de dos mil diecisiete, suscrito por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos y la Secretaria General, en el que se refrendan los nombramientos del personal por Ley de Salarios de la PDDH, a partir del uno de febrero de dos mil diecisiete, encontrándose en dicho listado la señora Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya como Asistente II (fs. 70 al 72, 408 al 410).

9. Copia certificada de reporte de pagos realizados en planillas a la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, durante el período de octubre de dos mil dieciséis a diciembre de dos mil diecisiete (fs. 84 al 87).

10. Copia certificada de reporte de pagos realizados en planillas a la licenciada Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, durante el período de enero de dos mil dieciséis a diciembre de dos mil diecisiete (fs. 88 al 93, 163 al 168, 178 al 183).

11. Copia certificada de reporte de pagos realizados en planillas a la licenciada Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya, durante el período de enero a diciembre de dos mil diecisiete (fs. 94 y 95).

12. Copia certificada de las hojas de impresión de datos e imagen del trámite de emisión del Documento Único de Identidad de los señores Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya y Raquel Caballero de Guevara, suscritas por la Directora de Identificación Ciudadana del Registro Nacional de las Personas Naturales; todas de fecha cinco de abril de dos mil diecinueve (■■■■■).

13. Copia certificada de partida de nacimiento de la señora Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya, extendida por la Jefe del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de San Miguel, de fecha diez de abril de dos mil diecinueve (■■■■■).

14. Copias certificadas de partidas en las que se rectificó el nombre del señor ■■■■■ extendida por el Jefe del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de San Miguel, de fecha diez de abril de dos mil diecinueve (f. ■■■■■).

15. Copia certificada de partida de nacimiento de la señora Raquel Caballero Pineda, extendida por el Jefe del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de San Salvador, de fecha tres de mayo de dos mil diecinueve, con la respectiva marginación de matrimonio (■■■■■).

16. Copia certificada de partida de nacimiento de la señora Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, extendida por la Jefe del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de San Miguel, de fecha dos de mayo de dos mil diecinueve (■■■■).

17. Copia certificada de la partida de matrimonio, de los señores ■■■■ y Raquel Caballero Pineda, extendida por el Jefe del Registro del Estado Familiar de la Alcaldía Municipal de San Salvador, con fecha seis de mayo de dos mil diecinueve (■■■■).

18. Copia certificada de memorando RRHH-805-2017 de fecha tres de abril de dos mil diecisiete, emitido por la Jefa del Departamento de Recursos Humanos, relativo a la contratación de la licenciada Gaby Lourdes Guevara Quintanilla dentro de la PDDH (f. 269).

19. Copia certificada de memorando número 094/2017 de fecha tres de abril de dos mil diecisiete, suscrito por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, relativo a la contratación de la licenciada Gaby Lourdes Guevara Quintanilla dentro de la PDDH (fs. 270 y 274).

20. Copia certificada de resolución número 8 de fecha tres de abril de dos mil diecisiete, suscrita por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos (f. 272).

21. Copia certificada del acuerdo número 66 de fecha veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, suscrito por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos y la Secretaria General, por el cual autoriza el congelamiento de cinco plazas de Ley de Salarios y seis plazas por contrato, a partir del uno de abril de dos mil diecisiete; y la creación en ejecución a partir del uno de abril de ese mismo año de once plazas por contrato, entre las que se encuentra la plaza de Asistente Técnico (f. 449).

22. Copia certificada de memorando RRHH-515/2017 de fecha dos de febrero de dos mil diecisiete, emitido por la Jefa del Departamento de Recursos Humanos, relativo a la contratación de la licenciada Gaby Lourdes Guevara Quintanilla dentro de la PDDH (f. 276).

23. Copia certificada de memorando número 050/2017 de fecha dos de febrero de dos mil diecisiete, suscrito por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, relativo a la contratación de la licenciada Gaby Lourdes Guevara Quintanilla dentro de la PDDH (f. 278).

24. Copia certificada de memorando número RRHH-2125-2016 de fecha dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, suscrito por la Jefa del Departamento de Recursos Humanos en funciones, relativo a la contratación de la licenciada Gaby Lourdes Guevara Quintanilla dentro de la PDDH (f. 295).

25. Copia certificada de memorando número 058/2016 de fecha trece de octubre de dos mil dieciséis, suscrito por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, relativo a la asignación de plaza de la licenciada Gaby Lourdes Guevara Quintanilla dentro de la PDDH (f. 301).

26. Copia certificada de memorando número RRHH-125-2017 de fecha trece de enero de dos mil diecisiete, suscrito por la Jefa del Departamento de Recursos Humanos, relativo a la contratación de la licenciada Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya dentro de la PDDH (f. 412).

27. Copia certificada de memorando número 013/2017 de fecha diez de enero de dos mil diecisiete, suscrito por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, relativo al nombramiento de la licenciada Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya dentro de la PDDH (f. 413).

Por otra parte, la prueba de fs. 58 al 60, 74 al 78, 80 al 83, 143 al 162, 169 al 177, 184 al 225, 227 al 231, 235 al 242, 273, 279 al 293, 296 al 300, 302 al 407, 414, 415, 416 al 447 y 450 al 453 no será objeto de valoración por no estar vinculada con el objeto del procedimiento y por carecer de utilidad para acreditar los hechos que se dilucidan.

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

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

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

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

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 1°, 2° y 3° de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), establecen reglas generales en cuanto a los medios probatorios, así: “[l]os hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán probarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho y será aplicable, en lo que procediere, el Código Procesal Civil y Mercantil.----Se practicarán en el procedimiento todas las pruebas pertinentes y útiles para determinar la verdad de los hechos, aunque no hayan sido propuestas por los interesados y aun en contra de la voluntad de éstos. ----Las pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica; sin embargo, para el caso de la prueba documental, se estará al valor tasado de la misma en el derecho procesal común”. Y el inciso 6° de la disposición legal citada prescribe que “[l]os documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

Así, en el presente caso, dentro de la prueba vertida se encuentra la documental, la cual se configura dentro de los documentos públicos administrativos, que son los “válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas; esto es los producidos por un órgano administrativo de acuerdo a las formalidades exigidas en cada caso” (Barrero, C., *óp. cit.*, p. 336).

El artículo 89 del Reglamento de la LEG establece que en el procedimiento administrativo sancionador rige el principio de libertad probatoria, siendo admisibles todos los medios de prueba, que cumplen los requisitos de licitud, pertinencia, idoneidad, necesidad y utilidad; habiéndose realizado el juicio de admisibilidad y procedencia correspondiente.

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

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

**1. Calidad de servidora pública de la investigada**

La licenciada Raquel Caballero de Guevara fue electa Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, según Decreto número 492 emitido el veintidós de septiembre de dos mil dieciséis por la Asamblea Legislativa, y publicado en el Diario Oficial número 175, Tomo 412, de la misma fecha, para el período de tres años, concluyendo su nombramiento el veintiuno de septiembre de dos mil diecinueve (fs. 46 y 47).

**2. Sobre el vínculo de parentesco entre la investigada y las licenciadas Gaby Lourdes Guevara Quintanilla y Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya.**

En el presente procedimiento, se acreditó que la licenciada Raquel Caballero de Guevara tiene un vínculo de parentesco por afinidad, en primer grado, con las licenciadas Gaby Lourdes Guevara Quintanilla y Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya, por ser hijas de su cónyuge; el cual se conforma de la manera siguiente:

(i) La señora Raquel Caballero Pineda contrajo matrimonio civil con el señor [REDACTED] adoptando la primera el nombre de Raquel Caballero de Guevara, tal como consta en la documentación siguiente: copia certificada de la partida de matrimonio de [REDACTED]; partida de nacimiento de la señora Raquel Caballero Pineda con la respectiva marginación de matrimonio de [REDACTED]; y hoja de impresión de datos e imagen del trámite de emisión del Documento Único de Identidad de [REDACTED]

(ii) La señora Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, es hija de los señores [REDACTED], según copia certificada de partida de nacimiento de f. [REDACTED] y hoja de impresión de datos e imagen del trámite de emisión del Documento Único de Identidad de [REDACTED]

(iii) La señora Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya, es hija de los señores [REDACTED] según copia certificada de partida de nacimiento de [REDACTED] y hoja de impresión de datos e imagen del trámite de emisión del Documento Único de Identidad de [REDACTED]



En consecuencia, debe acotarse que el artículo 129 inciso 1º del Código de Familia prescribe que el parentesco por afinidad *"es el existente entre uno de los cónyuges y los consanguíneos del otro"*. Por tanto, se trata de un vínculo eminentemente jurídico que se constituye como un efecto propio de la celebración del matrimonio.

Por tanto, de conformidad al artículo 129 inciso 1º del Código de Familia y la documentación antes detallada, la licenciada Raquel Caballero de Guevara tiene un vínculo de parentesco por afinidad, en primer grado, con las licenciadas Gaby Lourdes Guevara Quintanilla y Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya, pues ambas son hijas de su cónyuge, el señor [REDACTED]

**3. Sobre la infracción ética al artículo 6 letra h) de la LEG, atribuida a la licenciada Raquel Caballero de Guevara como ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos**

**3.1. Del incremento salarial obtenido por la licenciada Gaby Lourdes Guevara Quintanilla dentro de la PDDH durante el año dos mil diecisiete.**

Conforme al Contrato Individual de Trabajo número 60/2016 de fecha trece de octubre de dos mil dieciséis (fs. 61, 232 y 294), suscrito entre las licenciadas Raquel Caballero de Guevara, como contratante y Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, como contratista, la última se desempeñó como Asistente Técnico, destacada en Secretaría General de la PDDH, a partir del uno de octubre al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, cuyo salario mensual ascendería a un mil ochocientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$1.800.00).

Dicha contratación fue ordenada mediante memorando número 058/2016 de fecha trece de octubre de dos mil dieciséis, suscrito por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos (f. 301); en el que instruyó al Departamento de Recursos Humanos se realizara la contratación antes referida en dichos términos.

Asimismo, consta el memorando número RRHH-2125-2016 de fecha dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, suscrito por la Jefa del Departamento de Recursos Humanos en funciones, (f. 295), en el que se solicita se realizaran los trámites correspondientes para que la contratación fuera efectiva.

Terminado el periodo de contratación, mediante resolución número 1 de fecha nueve de enero de dos mil diecisiete (fs. 62 al 64), suscrita por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos y la Secretaria General, se prorrogan los contratos de la PDDH a partir del uno de enero de dos mil diecisiete, encontrándose en dicho listado la licenciada Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, como Asistente Técnico, con el salario antes referido. Lo cual además, se acompañó del memorando número 050/2017 de fecha dos de febrero de dos mil diecisiete, suscrito por la investigada para la elaboración del contrato respectivo (f. 278).

Por memorando RRHH-515/2017 de fecha dos de febrero de dos mil diecisiete, emitido por la Jefa del Departamento de Recursos Humanos (f. 276), se ordena la realización de los trámites correspondientes y, se emite el Contrato Individual de Trabajo número 60/2017 de fecha veintidós de febrero de dos mil diecisiete (fs. 65 y 277), suscrito entre las licenciadas Raquel Caballero de Guevara, como contratante y Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, como contratista, en el cargo de Asistente Técnico, destacada en Secretaría General, con el salario aludido.

Sin embargo, a través de la emisión del acuerdo número 66 de fecha veintisiete de marzo de dos mil diecisiete (f. 449), suscrito por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos y la Secretaria General, se autorizó el congelamiento de cinco plazas de Ley de Salarios y seis plazas por contrato, a partir del uno de abril de dos mil diecisiete; y la creación en ejecución a partir del uno de abril de ese mismo año de once plazas por contrato, entre las que se encuentra la plaza de Asistente Técnico, con un incremento salarial, siendo el salario mensual a devengar de un mil novecientos dólares de los Estados Unidos de América.

En consecuencia, se emite la resolución número 8 de fecha tres de abril de dos mil diecisiete, suscrita por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos (f. 272); se ordena limitar el contrato número 60/2017 referido a la licenciada Guevara Quintanilla, y se establece que la misma continuará bajo el nuevo régimen establecido en el acuerdo número 66.

En este sentido, se emiten memorando número 094/2017 de fecha tres de abril de dos mil diecisiete, suscrito por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos (fs. 270 y 274); y memorando RRHH-805-2017 de la misma fecha, suscrito por la Jefa del Departamento de Recursos Humanos (f. 269); ello a fin de dar cumplimiento de lo establecido en la resolución número 8.

Finalmente, se emite el Contrato Individual de Trabajo número 64/2017 de fecha tres de abril de dos mil diecisiete (fs. 66 y 271), suscrito entre las licenciadas Raquel Caballero de Guevara, como contratante y Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, como contratista, en el que se le designa el cargo de Asistente Técnico, destacada en Secretaría General, tal como estaba en la contratación anterior; sin embargo, el salario mensual establecido es de un mil novecientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,900.00), existiendo un incremento de cien dólares de los Estados Unidos de América (US\$100.00) en relación al anterior.

Del desglose anterior, es preciso establecer la diferencia existente en cuanto a las figuras de *promociones y ascensos*, “aun cuando la Constitución no especifica el significado de tales, en su sentido primario las primeras se pueden entender como las mejoras en las condiciones de servicio al Estado, ya sean de naturaleza económica, social, académica, etc., y los segundos como los escalamientos de posiciones dentro de la carrera administrativa (...). En suma, puede decirse que el derecho a las promociones y ascensos del que goza todo servidor público implica la posibilidad de recibir mejoras en las condiciones de servicio o el escalamiento de posiciones dentro de la carrera que se trate, por medio de un procedimiento administrativo que permita medir o valorar la habilidad o aptitud del servidor público o funcionario judicial que se haya hecho acreedor a esas mejoras o ascensos”. (Sentencia de fecha 20-VI-1999, Inc. 4-88, Sala de lo Constitucional).

Por tanto, en el caso de la licenciada Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, existió una promoción, la cual se evidencia en el incremento salarial que sufrió a partir de abril de dos mil diecisiete; y es concordante con el reporte de pagos realizados en planillas a la licenciada Guevara Quintanilla, durante el período de octubre de dos mil dieciséis a diciembre de dos mil diecisiete (fs. 88 al 93, 163 al 168, 178 al 183), en el cual con la plaza de Asistente Técnico percibió de octubre

dos mil dieciséis a marzo dos mil diecisiete el salario mensual de un mil ochocientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$1.800.00) y, a partir de abril de dos mil diecisiete el salario mensual de un mil novecientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,900.00), esto es con un aumento salarial de cien dólares de los Estados Unidos de América (US\$100.00).

Mejora en la que intervino la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, de inicio a fin, tal como consta en la documentación antes relacionada, en la que se encuentra la firma de la misma en cada uno de los actos hasta la emisión del contrato respectivo.

3.2. Del nombramiento de la licenciada Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya dentro de la PDDH durante el año dos mil diecisiete.

Mediante memorando número 013/2017 de fecha diez de enero de dos mil diecisiete, suscrito por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos (f. 413), instruyó a la Jefa del Departamento de Recursos Humanos "realizar el nombramiento de la licenciada Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya", en la plaza de Asistente II, con funciones de Jurídico, en la Delegación Departamental de San Miguel, con un salario mensual de un mil trescientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América (\$1,350.00); para un período de dos meses que comprendía del diez de enero al veintiocho de febrero, ambas fechas de dos mil diecisiete.

Por memorando número RRHH-125-2017 de fecha trece de enero de dos mil diecisiete, suscrito por la Jefa del Departamento de Recursos Humanos (f. 412), dirigido a la Encargada de SIRH, la contratación de la licenciada Guevara Zelaya para la realización de los trámites correspondientes.

Mediante acuerdo número 06 de fecha diecisiete de enero de dos mil diecisiete (fs. 69 y 411), suscrito por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos y la Secretaria General, nombró a la señora Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya como Asistente II (con funciones de jurídico en la Delegación de San Miguel), con el salario mensual antes indicado y el período referido.

Por acuerdo número 24 de fecha seis de febrero de dos mil diecisiete (fs. 70 al 72, 408 al 410), suscrito por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos y la Secretaria General, se refrendan los nombramientos del personal por Ley de Salarios de la PDDH, a partir del uno de febrero de dos mil diecisiete, encontrándose en dicho listado la señora Guevara Zelaya como Asistente II.

A partir del reporte de pagos realizados en planillas a la licenciada Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya (fs. 94 y 95), durante el período de enero a diciembre de dos mil diecisiete habría percibido mensualmente como Asistente II de la PDDH, la cantidad de un mil trescientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América (\$1,350.00).

De lo anterior es posible advertir que la licenciada Raquel Caballero de Guevara, como ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, intervino en todos los trámites de nombramiento de la licenciada Guevara Zelaya, como Asistente II de la PDDH, tal como consta en

la documentación antes relacionada, en la que se encuentra la firma de la misma en cada uno de los actos, inclusive en el acto administrativo de nombramiento.

### 3.3. Consideraciones aplicables a la infracción.

Con las conductas realizadas por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, como ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, para la promoción de la licenciada Guevara Quintanilla y el nombramiento de la licenciada Guevara Zelaya, en la institución que preside; la funcionaria se encontró, sin duda, en un conflicto de intereses, entre el personal y el público y, en particular, sobre las finalidades de la institución gubernamental a la cual prestaba sus servicios, lo cual resulta antagónico al desempeño ético de la función pública.

El desempeño ético de la función pública demanda de los servidores estatales anteponer en el desarrollo de sus labores la consecución del interés general a la de los intereses particulares, para ello es preciso, entre otras medidas, abstenerse de intervenir en situaciones que le generan un conflicto de interés.

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”*.

Así, el conflicto entre los intereses públicos y los propios de un servidor estatal puede suscitarse *cuando éstos últimos influyan indebidamente en la forma en que cumple sus obligaciones y responsabilidades (La Gestión de los Conflictos de Intereses en el Servicio Público, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, Madrid, 2004)*.

Por tanto, participar en el nombramiento y promoción de un pariente en primer grado de afinidad, para que desempeñe un cargo gubernamental son conductas contrarias al interés público, ya que se antepone el interés particular de la infractora y el de su pariente.

En este punto, es oportuno acotar que este mismo Tribunal ha sostenido en resoluciones precedentes que nombrar, contratar o promover la designación de una persona de un familiar, distorsiona el funcionamiento de la Administración Pública, ya que los servidores estatales deben desempeñar el cargo con lealtad a los fines que persigue la institución y no para con una persona determinada (contratante o promotor), como sin duda ocurre cuando les une un vínculo de parentesco (resolución del 17/05/2018, Ref. 57-A-15).

Además, al participar en el nombramiento, contratación y promoción de un pariente afín, el servidor público atenta contra los principios de publicidad, equidad y eficiencia que deben regir las contrataciones públicas y los beneficios que pudieran obtenerse como consecuencia de las mismas, pues su decisión está desprovista de toda objetividad.

El respeto al interés general en el ingreso al empleo público, a la permanencia y mejora del mismo exige la selección inicial y la evaluación del desempeño mediante un procedimiento transparente y objetivo, en el cual se descarte cualquier indicio de nepotismo o promoción y mejora de parientes en cargos públicos.

Por lo anterior, y bajo las circunstancias fácticas del caso, las personas sujetas a la aplicación de la LEG *deben abstenerse de participar en cualquier proceso decisorio en el que se*

*perfile un interés de sus familiares en primer grado de afinidad*, pues ello, por supuesto, menoscaba su decisión final, al existir una riña entre el interés particular con el interés público.

En tal sentido, para actuar con verdadera transparencia y apego a la ética pública, la licenciada Raquel Caballero de Guevara, como Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos debió abstenerse de propiciar e intervenir el incremento salarial de la licenciada Guevara Quintanilla y la contratación de la licenciada Guevara Zelaya, pues ambas son hijas de su cónyuge, lo que de manera inmediata le genera un conflicto de intereses.

En adición a ello, debe referirse que según informe emitido por la Corte de Cuentas de la República, de fecha veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, denominado "Examen Especial por Denuncia Ciudadana No. 57-2017, a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, relacionada con la Contratación, Nombramientos, Ascensos e Incrementos de Salarios a Personal; cierre de Delegaciones Locales en las ciudades de Metapán, Santa Rosa de Lima y Soyapango; y terminación de Contrato de Seguridad Privada durante el período del veintidós de septiembre de dos mil dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil diecisiete" (fs. 48 al 55), se relacionó como dos elementos relevantes para el caso objeto del presente procedimiento, que:

(a) El artículo 6 del Reglamento Interno de Personal de la PDDH, emitido mediante acuerdo institucional número 196, de fecha catorce de julio de dos mil seis, establece que "No podrán ingresar al servicio de esta Procuraduría, los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el Procurador o Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, o con sus Procuradores, asesores, Jefes de Departamento y otros funcionarios o empleados de similar jerarquía, salvo que a la fecha de elección o nombramiento del funcionario de que se trate, sus parientes se encuentren prestando ya sus servicios a la institución". Existiendo consecuentemente, una norma expresa institucional que prohibía la contratación o nombramiento de parientes, para el caso específico en el primer grado de afinidad.

(b) En los procesos de contratación y promoción salarial se determinó por la Corte de Cuentas de la República que "la Procuradora no tomó en consideración los impedimentos legales y éticos para contratar e incrementar salario a parientes", dentro del primer grado de consanguinidad, especificando los cargos de Asistente II y Asistente Técnico.

(c) Respecto del proceso de contratación del cargo de Asistente II, se determinó que existió: falta de determinación de necesidades de personal para parte de las Unidades Organizativas; falta de presentación de solicitud escrita de requerimientos de personal de la Unidad Organizativa interesada al Departamento de Recursos Humanos; falta de determinación por parte del Departamento de Recursos Humanos de las fuentes de reclutamiento y convocatorias a los candidatos potenciales; no fue formada la comisión entre la unidad solicitante y el Departamento de Recursos Humanos para efectuar entrevistas; no se realizaron pruebas de idoneidad; y no se elaboraron ternas con las personas mejor evaluadas en aspectos de ética profesional, políticas de la institución y marco legal. Por tanto, se incumplió lo establecido en el Reglamento de Normas Técnicas Específicas de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, aprobado según Decreto Ejecutivo número 06 de fecha cinco de marzo de dos mil quince (artículo 36); y el Instructivo de Reclutamiento,

Selección y Contratación de Personal de nuevo ingreso a la PDDH, emitido mediante Acuerdo Institucional número 104 de fecha seis de junio de dos mil once (Numeral 4).

En este sentido, es preciso remarcar que la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra h) de la LEG guarda entonces relación directa con el principio de *supremacía del interés público* – artículo 4 letra a) –, el cual orienta a todos los destinatarios de esa norma a *anteponer siempre el interés público sobre el interés privado*, y con el *principio de imparcialidad* – artículo 4 letra d) –, que orienta a *proceder con objetividad en el ejercicio de la función pública*.

En ese sentido, la LEG le proscribía a dicha funcionaria *participar y generar cualquier incidencia en los asuntos en que tenía un interés manifiesto, al subsistir en su caso un evidente conflicto de interés*.

Es importante resaltar que la observancia del principio de imparcialidad implica que al desarrollar sus funciones los servidores estatales deben actuar de manera *neutral*, sin favoritismos ni inclinaciones hacia intereses de naturaleza privada, sean los propios o los de sus familiares o socios. Asimismo, dicho principio plantea para todos los funcionarios y empleados gubernamentales la necesidad de *acreditar* que al ejecutar las tareas propias de sus cargos no han concurrido *circunstancias que permitan cuestionar su neutralidad y comprometan su imparcialidad*, como el mantener relaciones en el ámbito privado que hagan presumir un trato distinto al que brindarían de no mediar dicho vínculo.

Significa entonces que el servidor público no sólo debe actuar orientado al bien común y desligado de los intereses privados sino que, además, *debe demostrarlo*, absteniéndose de intervenir en todo trámite o procedimiento oficial en el cual advierta la existencia de una situación que ponga en duda el ejercicio imparcial de su función, al margen de la incidencia que su abstención tenga en el resultado final del asunto.

Cabe mencionar que 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 independientemente de la condición subjetiva de los usuarios de los servicios y funciones públicas, es decir, sin favoritismos, preferencias o disparidades de trato y también con una actitud de desprendimiento del propio interés o de fines personales* (sentencia del 28/II/2014, Inc. 8-2014).

La jurisprudencia constitucional también ha establecido los *alcances del principio de imparcialidad en el ejercicio de la función pública*, al indicar que éste no solo tiende a proteger la aplicación objetiva del ordenamiento jurídico o la rectitud de las decisiones y acciones públicas, *sino también la buena apariencia o la buena imagen de la Administración o del servicio civil (...), como presupuesto para obtener o conservar la confianza de los ciudadanos*.

En ese sentido, como lo ha resaltado la jurisprudencia aludida, la observancia del principio de imparcialidad *no se trata solo de una exigencia ética, dirigida a la esfera interna del servidor estatal, sino que tiene una proyección externa y visible, que cubre toda actuación que pueda ser percibida –en forma objetiva y razonable– como parcial*.

Es por ello que, para no vulnerarlo, *los servidores estatales deben abstenerse de realizar conductas o propiciar situaciones que evidencien la existencia de un interés personal que pueda influir en el ejercicio de sus funciones* (Inc. 8-2014 supra cit.).

De esta manera se erige y preserva la confianza de las personas en la Administración Pública, pues no puede concebirse que ésta despliegue sus potestades sin el personal que la integra y, consecuentemente, *de la imparcialidad de los últimos depende la objetividad de las decisiones de cada entidad de gobierno*.

Al analizar en el caso particular el cumplimiento del referido principio ético y de las exigencias derivadas del mismo, conforme a la interpretación de la Sala de lo Constitucional, resulta manifiesta la desvinculación de las acciones de la licenciada Raquel Caballero de Guevara con dicho precepto, así como su inclinación a satisfacer intereses personales sobre los públicos, pues no consideró su parentesco con las licenciadas Guevara Quintanilla y Guevara Zelaya para abstenerse de participar en su promoción derivada en el incremento salarial de la primera, y en el nombramiento en una plaza dentro de la PDDH para la segunda.

Entonces, la actuación contraria a la ética pública por parte de la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos se perfiló al suscribir cada uno de los actos que se realizaron para generar el incremento salarial de la licenciada Guevara Quintanilla como Asistente Técnico y el nombramiento de la licenciada Guevara Zelaya, como Asistente II, dentro de la institución que preside, teniendo un vínculo de parentesco con las mismas, pues con ello desatendió la imparcialidad en el desempeño de sus funciones y *perjudicó la buena apariencia o buena imagen* de la gestión de la institución pública que representaba.

De tal manera, de ninguna forma se justifica que los funcionarios o servidores públicos intervengan en asuntos propios de su función en los que se configuren conflictos entre el interés general y el de sus parientes –entre otros–, al momento de la toma de decisiones.

En definitiva, se ha comprobado con total certeza que la licenciada Raquel Caballero de Guevara, en su calidad de Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, durante el año dos mil diecisiete, intervino en cada uno de los actos realizados dentro de los procesos de promoción salarial de la licenciada Guevara Quintanilla como Asistente Técnico y el nombramiento de la licenciada Guevara Zelaya, como Asistente II, dentro de la institución que preside, transgrediendo la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra h) de la LEG; ejerciendo un actuar antagónico con el desempeño ético de la función pública, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

Por tanto, con lo anteriormente desarrollado se ha determinado por parte de este Tribunal que las conductas realizadas por la licenciada Raquel Caballero de Guevara, encajan la prohibición ética del artículo 6 letra h) de la LEG, no siendo válido el argumento de la investigada en el escrito de f. 109, en el que refirió que los hechos eran atípicos.

#### **V. Sanción aplicable.**

El artículo 42 de la LEG prescribe: *“Una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta Ley, el Tribunal sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que diere lugar, impondrá la multa respectiva, cuya cuantía*

*no será inferior a un salario mínimo mensual hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.---El Tribunal deberá imponer una sanción por cada infracción comprobada”.*

En este sentido, según el Decreto Ejecutivo número 2, de fecha dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, publicado en el Diario Oficial número 236, Tomo 413, del diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que la licenciada Raquel Caballero de Guevara cometió la infracción en los términos ya definidos, es decir, en el año dos mil diecisiete, equivalía a trescientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$300.00).

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

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

Desde esa perspectiva, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se impondrá a la infractora, son los siguientes:

***i) La gravedad y circunstancias del hecho cometido.***

La LEG regula en el artículo 4, principios de necesaria e ineludible observancia en el ámbito de la ética pública como fundamento del ejercicio de la función estatal, los cuales constituyen pautas de interpretación y formas de comprensión de las normas jurídicas de las cuales son rectores; en este sentido, bajo supuestos de hecho como el presente, debe remarcarse la observancia del principio de supremacía del interés público –artículo 4 letras a) y d) de la LEG–, los cuales orientan a todos los destinatarios de esa norma a *anteponer siempre el interés público sobre el interés privado y proceder con objetividad en el ejercicio de la función pública.*

Las conductas de la licenciada Raquel Caballero de Guevara, consistentes en intervenir, durante el año dos mil diecisiete, en cada uno de los actos realizados dentro de los procesos de promoción salarial de la licenciada Guevara Quintanilla como Asistente Técnico y nombramiento de la licenciada Guevara Zelaya, como Asistente II, dentro de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, teniendo con ellas un vínculo de afinidad en primer grado, al ser hijas de su cónyuge, y cuya institución preside, constituye un *hecho grave* pues siendo funcionaria pública debía ejecutar con *objetividad, transparencia e imparcialidad* sus funciones en correspondencia al interés público.

Con los elementos probatorios recopilados se ha establecido que dicha funcionaria abusó de su cargo al orientar las potestades que le confería el mismo como Procuradora para la Defensa de



los Derechos Humanos en beneficio de un interés particular, que en este caso respondía al de sus hijastras.

Además, debe tomarse en consideración que la infractora desempeñaba el cargo de más alta jerarquía dentro de la institución, lo cual le exigía un pleno cumplimiento de la normativa que le regía, teniendo una mayor exigibilidad, pues de conformidad al artículo 192 de la Constitución, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, es elegido por la Asamblea Legislativa por mayoría calificada de los dos tercios de los Diputados electos, es decir, su nombramiento posee legitimidad indirecta, al ser funcionaria de segundo grado, lo que demanda un mayor compromiso con el interés público.

La magnitud de la infracción cometida por la licenciada Raquel Caballero de Guevara deriva entonces de: (a) la naturaleza del cargo desempeñado por la referida funcionaria pública y su posición de autoridad ejercido; (b) la inobservancia de la prohibición expresa que le establecía la normativa interna de la PDDH como Procuradora para actuar como lo hizo; y (c) la inobservancia de la normativa de la LEG, así como de los intereses de la institución a la que debía servir.

***ii) El beneficio o ganancias obtenidas por parientes dentro del primer grado de afinidad.***

En el presente caso, debe referirse que si bien el beneficio no puede cuantificarse de manera cierta, sí es posible establecer circunstancias que permiten dimensionar el aprovechamiento obtenido con las conductas realizadas, siendo las siguientes:

(a) El *beneficio* obtenido por la licenciada Gaby Lourdes Guevara Quintanilla, pariente en primer grado de afinidad de la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, consistió en el incremento salarial como Asistente Técnico, a partir de abril de dos mil diecisiete, tal como consta en el Contrato Individual de Trabajo número 64/2017 de fecha tres de abril de dos mil diecisiete, devengando un salario mensual de un mil novecientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,900.00), teniendo una mejora del salario anterior de cien dólares de los Estados Unidos de América (US\$100.00).

(b) El *beneficio* obtenido por la licenciada Xiomara Juana Margarita Guevara Zelaya, pariente en primer grado de afinidad de la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, consistió en el nombramiento como Asistente II, a partir de enero de dos mil diecisiete, tal como consta en los acuerdos números 06 de fecha diecisiete de enero de dos mil diecisiete y 24 de fecha seis de febrero de dos mil diecisiete, con un salario mensual de un mil trescientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,350.00) [fs. 69, 70 al 72, 408 al 410 y 411]; más los beneficios adicionales —bonificación y vales de supermercado—, como empleada de la institución.

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

En el año dos mil diecisiete, en el cual se suscitaron los hechos relacionados, la licenciada Raquel Caballero de Guevara devengaba un salario mensual de tres mil ochocientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$3,800.00), según consta en el reporte de pagos realizados en planillas durante el período referido (fs. 84 al 87).

En consecuencia, en atención a la gravedad de la infracción cometida, al beneficio o ganancia obtenida por los parientes y, a la renta potencial de la infractora, es pertinente imponer a la

licenciada Raquel Caballero de Guevara una multa de cuatro salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio por su intervención en el proceso de promoción salarial de la licenciada Guevara Quintanilla como Asistente Técnico, durante el año dos mil diecisiete, lo cual asciende a un mil doscientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,200.00); y de ocho salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio por su intervención en el proceso de nombramiento de la licenciada Guevara Zelaya como Asistente II, durante el año dos mil diecisiete, que asciende a dos mil cuatrocientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,400.00).

Por tanto, el total es de doce salarios, que suman una multa total de tres mil seiscientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$3,600.00).

Esta cuantía resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

VI. Respecto del escrito de [REDACTED] en el que solicita se emita la resolución correspondiente del caso, en atención al presente pronunciamiento, únicamente se tendrá por agregado.

Por tanto, con base en los artículos 1, 11, 12, 14 y 86 de la Constitución, III número 5 y VI letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1, 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 4 letras a), d) e i), 6 letra h), 20 letra a), 37, 42, 43, 44 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE:**

a) Sanciónase a la licenciada Raquel Caballero de Guevara, ex Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, con: i) una multa de un mil doscientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,200.00); y ii) una multa de dos mil cuatrocientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,400.00); lo anterior por haber infringido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra h) de la Ley de Ética Gubernamental.

La suma de las multas impuestas asciende a tres mil seiscientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$3,600.00).

b) Se hace saber a la licenciada Raquel Caballero de Guevara, que de conformidad a los artículos 39 de la Ley de Ética Gubernamental y 101 de su Reglamento, 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 el escrito correspondiente dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación respectiva.

Notifíquese.-



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN



Co6