

### 30-A-21

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las ocho horas treinta minutos del día catorce de septiembre de dos mil veintidós.

Mediante resolución de fecha treinta de agosto del presente año (f. 159), se concedió a la señora Ana Graciela Martínez Muñoz, por medio de su apoderado, el abogado \_\_\_\_\_, el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes; no obstante, a pesar que la resolución se notificó personalmente al referido profesional (f. 160), la investigada no presentó alegaciones.

#### **Considerandos:**

##### **I. Relación de los hechos**

###### Objeto del caso

El presente procedimiento inició mediante aviso recibido en la página web institucional de este Tribunal, contra la señora Ana Graciela Martínez Muñoz, ex Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, a quien se atribuye la infracción 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”*, regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, por cuanto durante el período comprendido entre enero y abril de dos mil veintiuno, habría intervenido en la contratación de sus hijos, los señores \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_, en su orden en calidad de Asistente Operativo de Pasaportes del “Proyecto Especial de Emisión de Pasaportes” y Asistente Administrativo en el Consulado General de El Salvador en Sevilla, España.

###### Desarrollo del procedimiento

1. En la resolución del día dieciséis de abril de dos mil veintiuno (fs. 2 y 3), se ordenó la investigación preliminar del caso y se requirió informe a la Ministra de Relaciones Exteriores.

2. Por resolución del día quince de diciembre de dos mil veintiuno (fs. 72 al 74), se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la señora Ana Graciela Martínez Muñoz y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa.

3. Mediante resolución del día veintitrés de febrero del corriente año (fs. 90 y 91), se abrió a pruebas el procedimiento por el término de veinte días hábiles; y se comisionó a una instructora para que realizara la investigación de los hechos.

4. En la resolución del día treinta de agosto de este año (f. 159) se concedió a la investigada, por medio de su apoderado, el plazo de diez días hábiles para que presentara las alegaciones que estimara pertinentes, quien no presentó escrito alguno en el plazo conferido a tal efecto.

##### **II. Fundamento jurídico.**

###### Transgresión atribuida

La conducta atribuida a la señora Ana Graciela Martínez Muñoz, consistente en haber intervenido, en calidad de Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la contratación de sus hijos, los señores \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_, como servidores públicos en dicha institución, se calificó como una posible infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG.

Una de las obligaciones que la Convención Interamericana contra la Corrupción impone a los Estados partes es 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 deberán orientarse a prevenir conflictos de intereses (Art. III.1 Medidas preventivas, Convención Interamericana contra la Corrupción).

También el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, emitido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, estipula que un cargo público conlleva la obligación de actuar en pro del interés público, por lo que quien lo desempeñe no debe utilizar su autoridad oficial para favorecer indebidamente intereses personales o económicos propios o de sus familias.

En armonía con esas obligaciones convencionales y con los principios éticos de supremacía del interés público, imparcialidad y lealtad –Art. 4 letras a) d) e i) LEG–, el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG contiene un mandato claro y categórico para los servidores estatales de presentar una excusa formal y apartarse de intervenir en una decisión o procedimiento en los cuales le correspondería participar, pero en éstos su interés personal, el de su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad o socios, entran en pugna con el interés público.

En términos generales, los conflictos de interés son situaciones en las cuales la equidad y la imparcialidad requerida para la decisión pública se han perdido.

En términos concretos, existe un conflicto de interés cuando un funcionario público obtiene un beneficio de manera ilegítima como resultado de una decisión que ha tomado en función de su cargo o competencias (De Michele, R. *"Los conflictos de interés en el sector público."* Coalición por la Transparencia, Guatemala, 2004, p. 9).

En ese sentido, la excusa se erige como una herramienta mediante la cual el servidor público, al advertir un posible conflicto de interés, por iniciativa propia se separa de la tramitación de un asunto en el cual le corresponde participar, evitando intervenir en el mismo, con el fin de garantizar la imparcialidad de sus actuaciones. Con ella se pretende proteger la imparcialidad y objetividad del servidor público, a fin de no poner en desventaja a los demás ciudadanos, quienes tienen derecho a recibir un trato igualitario, exento de valoraciones de índole subjetivas.

En suma, la finalidad de la proscripción del art. 5 letra c) de la LEG, es garantizar a todas las personas que los actos administrativos que emanan de las instituciones gubernamentales se gestionen de manera objetiva e imparcial, y que se orienten exclusivamente a la satisfacción de los fines que justifican la existencia de cada entidad estatal; tal como se ha establecido en las resoluciones del 20/09/21, 19/11/2021 y 23/05/2022 de los casos 196-A-19, 144-A-18 y 6-O-21, pronunciadas por este Tribunal.

### 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:

1. Descripción del procedimiento de “Nombramiento de Servidores Públicos en el Servicio Exterior” por parte de la Unidad de Recursos Humanos Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores (fs. 9 y 10).

2. Resolución N.º 380/2021 de fecha nueve de abril de dos mil veintiuno, mediante la cual la Ministra de Relaciones Exteriores nombró a la señora \_\_\_\_\_, en calidad de Asistente Administrativo en el Consulado General de El Salvador en la ciudad de Sevilla, España (fs. 11, 109).

3. Copia del Documento Único de Identidad de la señora (f. 12).
4. Formularios de solicitud de empleo; acción de personal; y requisición de personal; todos de la señora (fs. 13 al 15, 104, 108).
5. Memorándum ref. MRREE/DGSE/SM/0093-2021 suscrito por la Directora General del Servicio Exterior, dirigido al Director de la Unidad Financiera Institucional, ambos del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el cual solicita que se inicie el proceso administrativo de la creación de la plaza de “Asistente Administrativo” en el Consulado General de El Salvador en la ciudad de Sevilla, España, a nombre de la señora (fs. 16, 143).
6. Cuadro de la propuesta de la señora como Asistente Administrativo, suscrita por la señora Ana Graciela Martínez Muñoz, en calidad de Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, ante el Ministerio de Hacienda (fs. 17, 107).
7. Copia del Documento Único de Identidad del señor (f. 18).
8. Formularios de solicitud de empleo; acción y requisición de personal; todos del señor (fs. 19 al 21, 113 y 114).
9. Copia del examen del señor para el Proyecto Especial de Emisión de Pasaportes (f. 22).
10. Copia del Certificado de Seguro Colectivo de Vida de la señora Ana Graciela Martínez Muñoz (f. 23).
11. Copia del correo electrónico de fecha siete de octubre de dos mil diecinueve, mediante el cual la Asesora de la Viceministra de Relaciones Exteriores solicitó la realización de los trámites necesarios para el nombramiento de la señora Ana Graciela Martínez Muñoz como Directora Ad-honorem de la Unidad de Recursos Humanos de dicha institución (f. 24).
12. Acuerdo N.º 2070/2019 del día veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, mediante el cual la Ministra de Relaciones Exteriores nombró a partir del día uno de ese mismo mes y año, a la señora Ana Graciela Martínez Muñoz como Directora de la Unidad de Recursos Humanos de la referida cartera de Estado (f. 25).
13. Acuerdo N.º 1901/2019 de fecha ocho de octubre de dos mil diecinueve, mediante el cual la Ministra de Relaciones Exteriores nombró a partir de ese día, a la señora Ana Graciela Martínez Muñoz como Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional *Ad-honorem* (f. 26).
14. Memorándum de fecha veinticuatro de enero de dos mil veinte, suscrito por la Viceministra de Relaciones Exteriores mediante el cual solicita a la Ministra su autorización para proceder a otorgar la plaza de “Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional” a la señora Ana Graciela Martínez Muñoz (f. 27).
15. Carta del día seis de abril de dos mil veintiuno, con la cual la señora Ana Graciela Martínez Muñoz presenta su renuncia irrevocable a partir de esa fecha (f. 28).
16. Copia del Documento Único de Identidad de la señora Ana Graciela Martínez Muñoz (f. 29).
17. Formularios de acción y requisición de la plaza “Director IV (Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional)”, a nombre de la señora Ana Graciela Martínez Muñoz (fs. 30, 31, 117 y 122).

18. Memorándum ref. MRREE/VMSALEX/CM001/2021 suscrito por la Viceministra para los salvadoreños en el Exterior, mediante el cual remite el informe del “Proyecto Especial de la Emisión de Pasaportes en Estados Unidos”; y los cuadros de control general de asistencia de los candidatos a la capacitación especial programada para tal efecto (fs. 32 al 66).

19. Memorándum ref. MRREE/UGTH/1071/2021 suscrito por la Directora de la Unidad de Gestión de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el que aclara el procedimiento de selección del señor \_\_\_\_\_ y las personas que intervinieron en el mismo (f. 70).

20. Memorándums refs. MRREE-UGTH/325/2022 y MRREE-UGTH/378/2022 suscritos por la Directora de la Unidad de Gestión del Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante los cuales informa el procedimiento de selección y contratación de los señores \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ (fs. 101 al 103, 148 y 149).

21. Descriptor del cargo “Asistente Administrativo de Consulado” del Ministerio de Relaciones Exteriores (fs. 105 y 106).

22. Memorándum ref. MRREE/DGSE/SM/1508-2021 suscrito por la Directora de la Unidad de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el cual establece la fecha de nombramiento de la señora \_\_\_\_\_, a partir del veintitrés de abril de dos mil veintiuno (f. 110).

23. Contrato N.º 523/2021 de la señora \_\_\_\_\_, en calidad de Asistente Administrativo del Consulado General de El Salvador en la ciudad de Sevilla, Reino de España (fs. 111 y 112).

24. Contrato N.º 09/2021 del señor \_\_\_\_\_, en calidad de Asistente Operativo de Pasaportes en el Consulado General de El Salvador en Chicago, Illinois, Estados Unidos de América (fs. 115 y 116).

25. Descriptor del Puesto de Trabajo de *Director General de Recursos Humanos* del Ministerio de Relaciones Exteriores (fs. 118 al 121).

26. Contrato N.º 90/2021 de la señora Ana Graciela Martínez Muñoz, en calidad de Directora General de la Unidad de Recursos Humanos Institucional (fs. 123 y 124).

27. Resolución N.º 382/2021 de fecha nueve de abril de dos mil veintiuno, mediante la cual la Ministra de Relaciones Exteriores aceptó la renuncia voluntaria de la señora Ana Graciela Martínez Muñoz (f. 125).

28. Constancias de labores de los señores \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_, emitidas por la Jefa del Área de Control y Retribución Laboral del Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores (fs. 126 y 127).

29. Constancia de salario de la señora \_\_\_\_\_, emitida por la Jefa del Departamento de Control y Retribución Laboral del Talento Humano del Ministerio (f. 128).

30. “Plan de Contratación de Personal para la Mejora de Servicios en la Red Consular de El Salvador, año 2021” del Viceministerio para Salvadoreños en el Exterior (fs. 129 al 142).

31. Informe de la nota obtenida por la señora \_\_\_\_\_ y los reportes de asistencia de la misma en el Proceso de Inducción para Asistente Administrativo en el Consulado General en Sevilla, España (fs. 153 y 154).



32. Acuerdo N.º 49/2021, mediante el cual la Ministra de Relaciones Exteriores autorizó la creación, apertura y establecimiento del Consulado General de El Salvador en la ciudad de Sevilla, Reino de España, a partir del día uno de enero de dos mil veintiuno (f. 155).

33. Certificación de las partidas de nacimiento de los señores

y Ana Graciela Martínez Muñoz (fs. 156 al 158).

Ahora bien, la documentación que consta a fs. 144 al 147, 150 al 152; no será valorada por no estar relacionada con los hechos objeto del procedimiento.

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

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 inciso 5º 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 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.

Aunado a ello, el artículo 106 incisos 1º, 2º y 3º 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 6º 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 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 en el transcurso del procedimiento se ha establecido con certeza:

### *1. De la calidad de servidora pública de la investigada.*

Durante el período comprendido entre los días uno de octubre de dos mil diecinueve y cinco de abril de dos mil veintiuno, la señora Ana Graciela Martínez Muñoz se desempeñó como Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores; de conformidad con el Acuerdo N.º 2070/2019 referente al nombramiento de la misma, suscrito por la titular de dicha cartera de Estado (f. 25); y la Resolución N.º 382/2021 de fecha nueve de abril de dos mil veintiuno, mediante la cual la Ministra aceptó la renuncia voluntaria de la investigada (f. 125).

Dentro de las funciones del cargo de “Director de Recursos Humanos”, se encuentran: dirigir y coordinar las actividades en las áreas de reclutamiento y selección de personal, contratación, capacitación, retribución y asesoría laboral; dirigir los planes de selección, inducción y evaluación del personal de nuevo ingreso al Ministerio, velando un proceso equitativo y transparente; revisar y firmar los documentos que por delegación de los señores Titulares le han sido conferidos, a fin de amparar los movimientos relacionados con el personal; entre otras, como se verifica en el Descriptor de dicho puesto de trabajo (fs. 118 al 121).

### *2. Del “Proyecto Especial de la Emisión de Pasaportes en Estados Unidos”.*

En coordinación con la Dirección General de Migración y Extranjería, Presidencia de la República, entre otros, el Ministerio de Relaciones Exteriores desarrolló el “Proyecto Especial de la Emisión de Pasaportes en Estados Unidos” (fs. 33 al 66); con el objetivo general de acercar los servicios consulares a la diáspora salvadoreña, distribuyendo equipos de apoyo para el fortalecimiento de los consulados de El Salvador que presentaran mayor demanda en Estados Unidos de América.

Como objetivo específico, se planteó “Seleccionar al talento humano con vocación de servicio y competencias técnicas necesarias, asegurando la mejora en la atención a los connacionales”.

Se recibieron “currículos de personas (...) que estuviesen interesadas en servir al país (...) Los Criterios de selección fueron estrictos (...)”; tomando en cuenta niveles de aptitudes desarrolladas por los candidatos en atención al cliente, liderazgo, proactividad, entre otros.

El proceso de selección estuvo a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Casa Presidencial; luego entre los días dieciocho de diciembre de dos mil veinte y doce de enero de dos mil veintiuno, hubo una inducción; y la última fase consistió en exámenes teóricos y prácticos realizados por ambas instituciones.

En el desarrollo del proceso fueron entrevistados trescientos dos candidatos, de los cuales fueron seleccionados ciento uno para la fase de capacitación; y finalmente se contrataron sesenta, quienes fueron designados a apoyar a los Consulados de Long Island, Silver Spring, Los Ángeles, Houston, Chicago y Atlanta; todos de Estados Unidos de América.

### *3. Del procedimiento de contratación del señor [redacted] en calidad de Asistente Operativo de Pasaportes en el Consulado General de El Salvador en Chicago, Illinois, Estados Unidos de América.*

Mediante el Memorándum ref. MRREE/UGTH/1071/2021, la Directora de la Unidad de Gestión de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores señaló que en el proceso de reclutamiento y selección de los candidatos para el “Proyecto Especial de la Emisión de Pasaportes en Estados Unidos”, se siguieron las siguientes etapas: *i)* Definición y análisis del perfil; *ii)* Reclutamiento externo y en banco de datos de Recursos Humanos; *iii)* Análisis curricular; *iv)* Entrevista a los candidatos; *v)* Evaluación y preselección de candidatos; *vi)* Entrenamiento; *vii)* Prueba de conocimiento; *viii)* Elección de candidatos; y, *ix)* Contratación.

En todas ellas, intervinieron: la Directora General del Servicio Exterior; la Directora de Asuntos Consulares; la Viceministra de la Diáspora y Movilidad Humana; la Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional; y el Equipo Técnico de Selección (f. 70).

Por otra parte, en el control de asistencia a la capacitación programada para el “Proyecto Especial de la Emisión de Pasaportes en Estados Unidos”, consta que el señor \_\_\_\_\_ se presentó a todas las jornadas de inducción programadas en diciembre de dos mil veinte (f. 59).

Fue así como el día treinta de diciembre de dos mil veinte, el señor \_\_\_\_\_ se sometió al Examen del Proyecto, obteniendo una nota de 7.0; como se verifica en la copia del mismo (f. 22).

Consta en el expediente que el día quince de diciembre de dos mil veinte, se requirió la plaza “Asistente Administrativo (Coordinador)” en el Consulado General de El Salvador en Chicago, Illinois, Estados Unidos de América, *nombrando* al señor \_\_\_\_\_, “por la necesidad del servicio”, durante un período de seis meses contados a partir del día tres de enero de dos mil veintiuno; según los formularios de acción y requisición de personal (fs. 19 al 21, 113 y 114).

Posteriormente, el día siete de enero de dos mil veintiuno, se suscribió el Contrato Temporal N.º 09/2021 del señor \_\_\_\_\_, en calidad de Asistente Operativo de Pasaportes (Coordinador) en el Consulado General de El Salvador en Chicago, Illinois, Estados Unidos de América, con un salario mensual de tres mil ciento cincuenta dólares (US\$3,150.00) [fs. 115 y 116].

#### *4. De la intervención de la servidora pública investigada en la contratación del señor*

..

Entre diciembre de dos mil veinte y enero de dos mil veintiuno, la señora Ana Graciela Martínez Muñoz ejercía el cargo de Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En tal calidad, el día quince de diciembre de dos mil veinte suscribió los formularios de requisición y acción de personal, a nombre del señor \_\_\_\_\_ (fs. 19 al 21, 113 y 114).

Adicionalmente, según el Memorándum ref. MRREE-UGTH/325/2022 suscrito por la Directora de la Unidad de Gestión del Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, la señora Ana Graciela Martínez Muñoz efectuó entrevistas a los candidatos del “Proyecto Especial de la Emisión de Pasaportes en Estados Unidos”; siendo uno de éstos el señor \_\_\_\_\_ (fs. 101 al 103).

Finalmente, el día siete de enero de dos mil veintiuno, en su carácter de Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional, *en nombre y representación del Gobierno de El Salvador*, suscribió el Contrato Temporal N.º 09/2021 del señor \_\_\_\_\_ (fs. 115 y 116).

#### *5. Del procedimiento de contratación de la señora \_\_\_\_\_ en calidad de Asistente Administrativo en el Consulado General en Sevilla, España.*

Mediante el Acuerdo N.º 49/2021, la Ministra de Relaciones Exteriores autorizó la creación, apertura y establecimiento del Consulado General de El Salvador en la ciudad de Sevilla, Reino de España, a partir del día uno de enero de dos mil veintiuno (f. 155).

El día siete de enero de dos mil veintiuno, se solicitó la creación de la plaza “Asistente Administrativo” en el Consulado de Sevilla, a nombre de la señora \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, “por necesidades del servicio”; de conformidad con los respectivos formularios acción y requisición de personal (fs. 13 al 15, 104, 108).

El mismo día, la Directora General del Servicio Exterior solicitó al Director de la Unidad Financiera Institucional, ambos del Ministerio de Relaciones Exteriores, que se iniciara el proceso administrativo de la creación de la plaza de “Asistente Administrativo” en el Consulado General de El Salvador en la ciudad de Sevilla, España, a nombre de la señora (f. 16).

En febrero de dos mil veintiuno, la señora Ana Graciela Martínez Muñoz, en calidad de Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional, propuso ante el Departamento de Análisis de Personal Externo, de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, a la señora como Asistente Administrativo (fs. 17, 107).

Mediante Memorándum ref. MRREE/DGSE/SM/1508-2021 de fecha nueve de abril de dos mil veintiuno, la Directora de la Unidad de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitó que la fecha del nombramiento de la señora se estableciera a partir del día veintitrés del mismo mes y año (f. 110).

El día nueve de abril de dos mil veintiuno, la Ministra de Relaciones Exteriores emitió la resolución N.º 380/2021, en la cual nombró a la señora como Asistente Administrativo en el Consulado General de El Salvador en la ciudad de Sevilla, España (fs. 11, 109).

El día dieciséis de abril de dos mil veintiuno, se suscribió el contrato N.º 523/2021 de la señora, en la calidad antes señalada (fs. 111 y 112).

El cargo de “Asistente Administrativo de Consulado” del Ministerio de Relaciones Exteriores tiene como funciones: brindar asistencia a los salvadoreños que por cualquier motivo se encuentren enfermos o detenidos; brindar asistencia humanitaria a los salvadoreños residentes en el país receptor; asistir al público que demande información general relacionada con El Salvador; entre otras; como se verifica en el Descriptor del puesto (fs. 105 y 106).

En el proceso de contratación de la señora, intervinieron: la Directora General del Servicio Exterior, la Directora de Asuntos Consulares, la Viceministra de la Diáspora y Movilidad Humana, y la Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional; según lo especificó la Directora de la Unidad de Gestión de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores (fs. 101 al 103).

#### *6. De la intervención de la investigada en la contratación de la señora*

En calidad de Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional, el día dieciocho de febrero de dos mil veintiuno la señora Ana Graciela Martínez Muñoz suscribió los formularios de requisición y acción de personal, a nombre de la señora (fs. 13 al 15, 104, 108).

Asimismo, en febrero de dos mil veintiuno, la señora Ana Graciela Martínez Muñoz propuso ante el Departamento de Análisis de Personal Externo, de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, a la señora como Asistente Administrativo (fs. 17, 107).

#### *7. Del vínculo de parentesco entre los señores Ana Graciela Martínez Muñoz,*

Consta en la certificación de partida de nacimiento correspondiente, que la señora Ana Graciela Martínez Muñoz contrajo matrimonio con el señor (f. 158).



La señora \_\_\_\_\_ es hija de los señores \_\_\_\_\_ y Ana Graciela Martínez Muñoz; con base en la certificación de la partida de nacimiento y en la copia de su Documento Único de Identidad (f. 12).

El señor \_\_\_\_\_ es hijo de los señores \_\_\_\_\_ y Ana Graciela Martínez Muñoz; como se verifica en la certificación de la partida de nacimiento y en la copia de su Documento Único de Identidad (f. 18).

En virtud de lo anterior, se colige que entre los señores Ana Graciela Martínez Muñoz, \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_, existe un vínculo de parentesco en primer grado de consanguinidad, al ser madre e hijos.

### ***Conclusiones.***

El artículo 51 de la Ley de Procedimientos Administrativos señala que los servidores públicos no podrán intervenir en un procedimiento, cuando incurran en alguna de las siguientes causales de abstención y recusación: ser pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o del segundo de afinidad, cónyuge o compañero de vida, adoptante o adoptado, de cualquiera de los interesados, tener interés legítimo en el asunto o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquel; tener relación jerárquica o de dependencia con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto; y, cualquier otra circunstancia seria, razonable y comprobable que pueda poner en duda su imparcialidad frente a quienes intervienen en el procedimiento; entre otras.

En términos generales, la abstención constituye un acto mediante el cual la autoridad o funcionario, llamado a conocer de un asunto, se aparta de su conocimiento por tener alguna relación con el objeto de aquel o con los intervinientes del mismo.

En este sentido, el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, proscribire que los servidores públicos –cuyo comportamiento debe ser íntegro–, participen foralmente o 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, 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 en hechos de esa naturaleza.

Por lo que, 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* formal o materialmente en resolver o disponer en los asuntos específicos.

De esta manera, los artículos antes citados claramente prescriben la participación o intervención de un servidor público en cualquier tipo de situaciones que les generen un conflicto de interés: es decir, dicha participación *no* se refiere exclusivamente a tener “un verdadero poder de decisión sobre el acto a emitir”; como erróneamente lo ha interpretado la señora Ana Graciela Martínez Muñoz, por medio de su apoderado; sino que alude a todo tipo de situación que genere un conflicto de interés, aunque no tenga poder de decisión.

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. Así, 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, 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.

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, y que deben ser valoradas por el superior jerárquico del servidor público que formula la abstención o bien, en el caso de miembros que integran órganos colegiados, por sus pares en esa función.

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, herramienta mediante la cual –como ya se mencionó– 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 funcionario y empleado 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 situaciones que los coloquen en circunstancias de anteponer su interés personal o el de sus parientes sobre el interés público y las finalidades de la institución 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.

Así lo ha señalado la jurisdicción contenciosa administrativa, afirmando que *la sola existencia de un posible “conflicto de interés” determina un deber de abstención en el sujeto obligado* (Sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 16-VIII-2021, en el proceso referencia 115-2016).

En el presente caso, la señora Ana Graciela Martínez Muñoz, en calidad de Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, suscribió los formularios de requisición y acción de personal, a nombre de sus hijos, los señores

y

Adicionalmente, efectuó entrevistas a los candidatos del “Proyecto Especial de la Emisión de Pasaportes en Estados Unidos”; siendo uno de éstos el señor (fs. 101 al 103).

Suscribió, en nombre y representación del Gobierno de El Salvador, el Contrato Temporal N.º 09/2021 del señor , para el cargo de Asistente Operativo de Pasaportes (Coordinador) en el Consulado General de El Salvador en Chicago, Illinois, Estados Unidos de América.

De igual manera, la señora Ana Graciela Martínez Muñoz propuso ante el Ministerio de Hacienda, a la señora para ser contratada como Asistente Administrativo.

La Directora de la Unidad de Gestión de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores señaló que: “no existe evidencia que la señora Ana Graciela Martínez Muñoz se haya excusado de intervenir

en los procesos de selección y contratación de los señores

y

”.

Efectivamente, durante el transcurso del presente procedimiento, no consta registro alguno de que la investigada se haya excusado de participar en las etapas de los procesos de selección y contratación de sus hijos.

Contrario a ello, la prueba recabada en el procedimiento evidencia claramente que la señora Ana Graciela Martínez Muñoz intervino en los formularios de requisición y acción de personal de los señores y ; en entrevistas y suscripción del contrato de su hijo ; y en la propuesta de su hija ante el Ministerio de Hacienda.

Incluso, en el “Proyecto Especial de la Emisión de Pasaportes en Estados Unidos” se planteó como objetivo específico “seleccionar al talento humano con vocación de servicio y competencias técnicas necesarias”; y se señaló que “Los Criterios de selección fueron estrictos (...)”; sin embargo, en el caso de autos no se aclararon cuales fueron estos criterios de selección, ni porqué en definitiva se contrató al señor , quien obtuvo una nota de 7.0 en el Examen del Proyecto.

Es preciso destacar que el artículo 246 inciso 2º de la Constitución mandata que los servidores públicos antepongan el interés general sobre sus intereses particulares, postulado que la LEG replica en los artículos 4 letra a) y 5 letra c) de la LEG.

La participación activa de la señora Ana Graciela Martínez Muñoz en las diversas etapas de los procesos de selección y contratación de sus parientes supone un menoscabo del interés de la colectividad.

Cabe reiterar que los conflictos de interés son situaciones en las cuales la equidad y la imparcialidad requerida para la decisión pública se han perdido.

Ahora bien, bajo la perspectiva del principio de culpabilidad, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas que resulten responsables de las mismas, por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye un requisito *sine qua non* para la configuración de la conducta sancionable. Es decir, que debe existir un ligamen del autor con su hecho y las consecuencias de éste; el cual doctrinariamente recibe el nombre de "imputación objetiva", que se refiere a algo más que a la simple relación causal y que tiene su sede en el injusto típico; y, un nexo de culpabilidad al que se llama "imputación subjetiva del injusto típico objetivo a la voluntad del autor".

Este Tribunal tiene claro que en el Derecho administrativo sancionador la culpabilidad también se refiere fundamentalmente al elemento subjetivo del ilícito; es decir, a la intervención del autor a través del dolo o culpa, **incompatible con la llamada responsabilidad objetiva**, o sea, la derivada automáticamente del hecho. Este elemento subjetivo es componente esencial y, por tanto, debe tomarse en cuenta de forma concreta en el análisis de cada caso.

En el presente caso, se ha acreditado el nexo de culpabilidad de la investigada con la participación que tuvo en los procesos de selección y contratación de los señores y ; pues definitivamente sabía que eran sus hijos y, a pesar de ese conocimiento, no actuó de manera ética e intervino en las diversas etapas de aquéllos.

Incluso el apoderado de la investigada refiere en el escrito de defensa que ésta “participó en los procedimientos internos” (f. 85).

El hecho que la señora Ana Graciela Martínez Muñoz no haya tenido poder de decisión en las contrataciones, las cuales “fueron realizadas por otras Direcciones” no la exonera del cumplimiento del deber ético de excusarse en los términos indicados.

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

Por lo anterior, las personas sujetas a la aplicación de la LEG deben abstenerse de participar en cualquier proceso en el que se perfile un interés propio, de sus socios o de sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, pues ello, por supuesto, menoscaba su decisión final, al existir una riña entre el interés particular con el interés público.

En definitiva, se ha comprobado con total certeza que la señora Ana Graciela Martínez Muñoz, ex Directora de la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, participó en los procesos de selección y contratación del señor \_\_\_\_\_, en calidad de Asistente Operativo de Pasaportes (Coordinador) en el Consulado General de El Salvador en Chicago, Illinois, Estados Unidos de América; y de la señora \_\_\_\_\_, como Asistente Administrativo en el Consulado General de El Salvador en la ciudad de Sevilla, España, lo cual le generó un conflicto de interés al tratarse de sus parientes en primer grado de consanguinidad, todo ello en menoscabo de la imparcialidad y objetividad que debe regir el desempeño de la función pública, infringiendo así 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”*.

Tal conducta resulta antagónica al desempeño ético de la función pública, ya que se antepone el interés particular de la infractora al beneficio de la colectividad, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

#### **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 ese sentido, el artículo 144 inciso 1º de la LPA señala que al responsable de dos o más infracciones, se le impondrán todas las sanciones correspondientes a las diversas infracciones.

El artículo 97 del Reglamento de la LEG prescribe que para la fijación del monto de la multa se tomará en cuenta el monto del salario mínimo mensual para el sector comercio vigente en el momento en que se cometió la infracción.

Para determinar la multa a imponer a la señora Ana Graciela Martínez Muñoz, es necesario considerar que el Tribunal ha comprobado que la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG derivó de su participación en el proceso de selección y contratación de sus hijos, lo cual ocurrió entre diciembre de dos mil veinte y febrero de dos mil veintiuno, es decir que la conducta ocurrió 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 referirse a este tipo de infracciones, cabe mencionar la denominada unidad típica de la acción u omisión infractora, categoría jurídica del Derecho Administrativo Sancionador que exige la concurrencia de un único acto de voluntad encaminado a la realización de toda la dinámica infractora (Nieto, Alejandro, “Derecho Administrativo Sancionador”, Editorial TECNOS, Tercera Edición Ampliada, Madrid, 2002. Págs. 449-450) [citado en sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 5-VII-2017, en el proceso referencia 338-2010].

En ese sentido, se estima que la transgresión continuada por parte de la investigada, establecida en este procedimiento, goza de unidad típica de la acción infractora, pues se advierte un único acto de voluntad por parte de ella, que cumplió con los elementos constitutivos de la descripción típica de la prohibición regulada en el citado artículo, es decir, un solo acto de voluntad encaminado a la participación en la contratación de sus hijos como , quienes fueron contratados en enero y en abril de dos mil veintiuno.

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, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en febrero de dos mil veintiuno equivalía a trescientos cuatro dólares de los Estados Unidos de América con diecisiete centavos (US\$304.17).

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, son los siguientes:

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

La Ley de Ética Gubernamental contiene como uno de sus principios, el de supremacía del interés público –Art. 4 letra a) de la misma–, el cual orienta a todos los destinatarios de esa norma a *anteponer siempre el interés público sobre el interés privado.*

A criterio de este Tribunal, la gravedad de la conducta antiética cometida por la señora Ana Graciela Martínez Muñoz deviene de su participación en los formularios de requisición y acción de personal de los señores \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_; en entrevistas y suscripción del contrato de su hijo \_\_\_\_\_; y en la propuesta de su hija \_\_\_\_\_ ante el Ministerio de Hacienda, en calidad de Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional, a quien competía dirigir y coordinar las actividades en las áreas de reclutamiento y selección de personal, contratación, capacitación, retribución y asesoría laboral; dirigir los planes de selección, inducción y evaluación del personal de nuevo ingreso al Ministerio, velando un proceso equitativo y transparente.



La señora Ana Graciela Martínez Muñoz no debió intervenir en las diversas etapas del proceso de selección y contratación de los señores [redacted] y Martínez, por implicar para ella un conflicto de interés, sino que para que su actuar fuese ético, debió presentar una excusa formal ante la Ministra de Relaciones Exteriores, por tratarse de sus hijos.

Y es que el ingreso y el posterior nombramiento a cargos públicos, deben estar regidos por la transparencia y objetividad, a efecto que la selección de los aspirantes se base exclusivamente en el mérito y capacidad de los mismos; y no en aspectos subjetivos de los servidores públicos que intervienen en los respectivos procesos.

*ii) El beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente y parientes.*

El beneficio es lo que el investigado ha percibido como producto de la infracción administrativa.

En el caso de mérito, puede establecerse que el *beneficio* obtenido por los señores

[redacted] y [redacted] consistió en el acceso de los mismos a plazas remunerada con fondos públicos en la que se desempeñaron; el primero desde enero de dos mil veintiuno, y la segunda a partir de abril del mismo año; percibiendo -en su orden- un salario mensual de tres mil ciento cincuenta dólares de los Estados Unidos de América (US\$3,150.00); y de un mil seiscientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,600.00); como se verifica en las constancias emitidas por la Jefa del Área de Control y Retribución Laboral de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores (fs. 126 y 128).

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

Según constancia de la Jefa del Área de Control y Retribución Laboral de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores (f. 127), entre octubre de dos mil diecinueve a abril de dos mil veintiuno la señora Ana Graciela Martínez Muñoz percibió un salario mensual de dos mil novecientos nueve dólares de los Estados Unidos de América con noventa centavos (US\$2,909.90) por su cargo de Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional de dicha cartera de Estado.

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias de los hechos cometidos, el beneficio obtenido, y la renta potencial de la investigada al momento en que ocurrió la infracción, es pertinente imponer a la señora una multa de diez salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigentes a febrero de dos mil veintiuno, equivalentes a tres mil cuarenta y un dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$3,041.17), por la infracción del deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG.

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

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 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 letra a), 5 letra c), 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 señora Ana Graciela Martínez Muñoz, ex Directora de la Unidad de Recursos Humanos Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, con una multa de tres mil cuarenta y un dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$3,041.17), por haber infringido el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental, por cuanto entre diciembre de dos mil veinte y febrero de dos mil veintiuno, intervino en los procesos de selección y contratación de sus hijos:

[redacted] como Asistente Operativo de Pasaportes (Coordinador) en el Consulado General de El Salvador en Chicago, Illinois, Estados Unidos de América; y



en calidad de Asistente Administrativo en el Consulado General de El Salvador en la ciudad de Sevilla, España.

b) Se hace saber a la señora Ana Graciela Martínez Muñoz 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.

*Notifíquese.*



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

3

