

La presente resolución en su versión original contiene datos personales y elementos de carácter confidencial. En ese contexto, es oportuno proteger la esfera privada de sus titulares. En tal sentido, conforme a lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se extiende la siguiente versión pública:

#### **105-A-14**

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las ocho horas con treinta minutos del día trece de marzo de dos mil diecisiete.

El presente procedimiento inició mediante aviso recibido vía correo electrónico el día dieciocho de noviembre de dos mil catorce, contra la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena, Jefa de la Unidad Secundaria Ejecutora Financiera Institucional (USEFI) de la Policía Nacional Civil, en lo sucesivo PNC.

#### **Considerandos:**

##### **I. Antecedentes del caso**

1. El informante anónimo atribuyó a la licenciada Guardado Mena la realización de compras con dinero del Fondo Circulante de Monto Fijo (FCMF) de la USEFI, a las empresas de su hijo, señor [REDACTED] (fs. 1 al 7).

2. Por resolución de las nueve horas con veinte minutos del día trece de marzo de dos mil quince se ordenó la investigación preliminar por la posible 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 (LEG). En ese sentido, se requirió informe al Director General de la PNC (fs. 8 y 9).

3. Mediante oficio referencia PNC/DG/N.º 150-0952-15, recibido el día veintinueve de abril de dos mil quince, el Comisionado Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, en ese entonces, Director General de la PNC, indicó que: *i)* el uso del FCMF de la USEFI se regula por el Instructivo para Administración de Fondos Circulantes de Monto Fijo y Cajas Chicas de la PNC, que su Encargada esa fecha, era la señora Sonia Judith Guardado de García, su Refrendaria, la señora Virginia del Carmen Miranda de Raymundo y la Responsable de Autorizar Erogaciones la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena; *ii)* los registros contables de las liquidaciones del FCMF de la USEFI se encuentran en el Departamento de Presupuesto; y *iii)* con base en el resultado de la consultoría financiera realizada al FCMF de la USEFI, desde su creación hasta el día treinta de noviembre de dos mil catorce, el Jefe de la Unidad de Auditoría Interna de la PNC recomendó a la Jefa de dicha unidad y Responsable de Autorizar Erogaciones abstenerse de realizar adquisiciones con las empresas SAVAL, S.A. de C.V. y LAUREL, S.A. de C.V., en virtud que el representante legal de ambas, señor [REDACTED], tiene parentesco en primer grado de consanguinidad con la licenciada Guardado Mena (fs. 12 al 26).

4. En la resolución de las catorce horas con veinte minutos del día ocho de julio de dos mil quince se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena, por la posible infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c), por cuanto desde el año dos mil doce habría efectuado adquisiciones con fondos públicos a las empresas SAVAL, S.A. de C.V. y LAUREL, S.A. de C.V., representadas por su hijo, [REDACTED].

Adicionalmente, se concedió a la servidora pública investigada el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (fs. 27 y 28).

5. Por resolución de las ocho horas con veinte minutos del día diez de septiembre de dos mil quince se abrió a pruebas el presente procedimiento administrativo sancionador y se comisionó a la licenciada Claudia Yanira Lara de Cruz como instructora, para que obtuviera las certificaciones de partida de nacimiento de los señores Rita Esperanza Guardado Mena y [REDACTED]; se apersonara a las instalaciones de la PNC a entrevistar a las señoras [REDACTED] y [REDACTED], empleadas de [REDACTED], a los servidores públicos de la Unidad de Autoría Interna que evaluaron a dicha unidad y a otras personas que tuviesen conocimiento de los hechos investigados.

También se requirió al Director General de la Policía Nacional Civil certificación de: *i)* los nombramientos o contratos de la licenciada Guardado Mena desde el año dos mil doce; *ii)* el Instructivo para la Administración de Fondos Circulantes de Monto Fijo y Cajas Chicas de esa institución; *iii)* la recomendación emitida el día veintidós de enero de dos mil quince por el Jefe de la Unidad de Auditoría Interna, dirigida a la licenciada Guardado Mena; y *iv)* los registros contables de las liquidaciones del FCMF de la USEFI, particularmente lo relativo a las compras y pagos efectuados a las sociedades SAVAL, S.A. de C.V. y LAUREL, S.A. de C.V.

Finalmente, se requirió al Director Ejecutivo del Centro Nacional de Registros que informara con precisión el número y fecha de inscripción de las sociedades SAVAL, S.A. de C.V. y LAUREL, S.A. de C.V., el nombre completo y datos generales de los socios, directores o administradores de las mismas, así como su período de elección (f. 31).

6. Mediante el informe referencia DRC-Of. 401/H.I. 865/2015, recibido el día nueve de octubre de dos mil quince, el licenciado José Mauricio Emilio Sermeño Pérez, Director del Registro de Comercio, indicó: *i)* que las escrituras de constitución de las sociedades SAVAL, S.A. de C.V. y LAUREL, S.A. de C.V. se encuentran inscritas en esa dependencia y que el señor [REDACTED] compareció a otorgarlas como accionista constituyente los días veintinueve de diciembre de dos mil nueve y veinticuatro de mayo de dos mil doce, respectivamente; *ii)* que dicho señor funge como administrador único propietario de SAVAL, S.A. de C.V. según credencial inscrita al número veintiuno del libro tres mil trescientos noventa del Registro de Sociedades; y *iii)* que también funge como administrador único propietario de LAUREL, S.A. de C.V., según nombramiento efectuado en la escritura de constitución de esa sociedad (fs. 36 al 49).

7. Con el informe de fecha veintiséis de octubre de dos mil quince, la instructora designada adjuntó como prueba documental: *i)* hoja de impresión de datos e imagen del Documento Único de Identidad del señor [REDACTED]; y *ii)* certificación de partida de nacimiento extendida el día dieciséis de octubre de dos mil quince por la Jefe del Registro del Estado Familiar de la Municipalidad de Santa Rita, departamento de Chalatenango, correspondiente a la señora Rita Esperanza Guardado Mena (fs. 50 al 59).

8. El día veintisiete de octubre de dos mil quince se recibió la certificación de la hoja de impresión de datos e imagen del Documento Único de Identidad del señor [REDACTED], emitida por la licenciada Delmy Lorena Barrios, Directora de Identificación Ciudadana del Registro Nacional de las Personas Naturales (f. 59).

9. Por oficio referencia PNC/DG/N.º 150-2783-15, recibido el día seis de noviembre de dos mil quince, el Comisionado Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, entonces Director General de la Policía Nacional Civil, remitió: *i)* memorándum referencia SA/DP/AL N.º 01934-2015 de fecha veintisiete de octubre de dos mil quince, suscrito por el licenciado Alejandro Reinaldo Magaña, Jefe de la División de Personal de la PNC, al cual se adjuntan certificaciones de contratos de servicios personales y refrendas del nombramiento de la licenciada Guardado Mena, entre los años dos mil trece y dos mil quince (fs. 61 al 70); *ii)* memorándum referencia DG/USEFI/N.º 001630 de fecha tres de noviembre de dos mil quince, suscrito por la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena, Jefa de la USEFI de la PNC, al cual se anexa copia simple del memorándum referencia UAI N.º 027-2015, de fecha veintidós de enero de dos mil quince, sobre recomendable del Jefe de la Unidad de Auditoría Interna dirigido a la Jefa de la USEFI y Responsable de Autorizar Erogaciones; copia del Instructivo para la Administración de los Fondos Circulantes de Monto Fijo y copia simple de los registros contables de compras y pagos efectuados a las sociedades SAVAL, S.A. de C.V. y LAUREL, S.A. de C.V. (fs. 71 al 382).

10. Mediante oficio referencia PNC/DG/N.º 150-2897-15, recibido el día diecisiete de noviembre de dos mil quince (f. 383), el Comisionado Howard Augusto Cotto Castaneda, entonces Director General en funciones de la PNC, remitió los siguientes memorándums: *i)* referencia UAI N.º 394-2015 del día cinco de noviembre de dos mil quince, suscrito por el licenciado Marcos de Jesús Mena Iglesias, Jefe de la Unidad de Auditoría Interna de dicha institución, referente al trabajo desarrollado por la aludida unidad (fs. 384 al 602); *ii)* referencia DG/USEFI/N.º 0001680 del día nueve de noviembre de dos mil quince, suscrito por la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena, Jefa de la USEFI, al cual se adjuntan los acuerdos de nombramiento de la Encargada y la Refrendaria del FCMF de la citada unidad, y el acuerdo de constitución de dicho fondo (fs. 603 al 613); *iii)* referencia SA/DP/N.º 2007/2015 de fecha diez de noviembre de dos mil quince, suscrito por el licenciado Alejandro Reinaldo Magaña Estrada, Jefe de la División de Personal de la corporación policial, al cual se adjuntan certificaciones de los acuerdos números 069-SAF-2010 y 29-SA-2015, relativos al nombramiento del Responsable de Autorizar Erogaciones, y el número 03-SAF-2012 del nombramiento de la señora Virginia del Carmen Miranda de Raymundo como Refrendaria, todos relacionados al FCMF de la USEFI (fs. 614 al 619).

11. En la resolución de las ocho horas con veinticinco minutos del día catorce de julio de dos mil dieciséis, como prueba para mejor proveer, se requirió al Jefe del Registro del Estado Familiar de la Municipalidad de Ilopango, departamento de San Salvador, que remitiera

certificación de partida de nacimiento del señor [REDACTED], hijo de los señores Rita Esperanza Guardado Mena y [REDACTED] (f. 620).

12. Con el oficio N.º489, recibido el día dieciocho de agosto de dos mil dieciséis, el licenciado Rafael Antonio Rivas Quintanilla, Jefe del Registro del Estado Familiar de la Municipalidad de Ilopango, remitió la certificación de partida de nacimiento requerida (fs. 623 y 624).

13. Por resolución de las ocho horas con treinta minutos del día trece de febrero de dos mil diecisiete se concedió a la investigada el plazo de tres días para que presentara las alegaciones que estimase pertinentes, sin embargo no ejerció ese derecho (f. 625).

## **II. Hechos probados y su adecuación a la infracción ética atribuida**

Desde la fase liminar del procedimiento, como se señaló, la conducta atribuida a la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena se calificó como una posible 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 LEG.

1. Con el fin de determinar las conductas que habría realizado la investigada y verificar si éstas se adecuan a lo proscrito por la norma indicada, se relacionarán a continuación las circunstancias establecidas con la prueba producida en el transcurso del procedimiento:

### *1.1. De la calidad de servidora pública de la investigada en el período indagado:*

Entre los años dos mil doce y dos mil catorce la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena se desempeñó como Jefa de la Unidad Secundaria Ejecutora Financiera Institucional (USEFI) de la Policía Nacional Civil y como Responsable de Autorizar las Erogaciones (RAE) de dicha unidad, según consta en: *i)* oficio referencia PNC/DG/N.º 150-0952-15, recibido el día veintinueve de abril de dos mil quince, suscrito por el Comisionado Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, en ese entonces, Director General de la PNC (fs. 12 y 13), en el cual se identifica a la licenciada Guardado Mena como RAE; *ii)* memorándum referencia SA/DP/N.º0801/2015 de fecha catorce de abril de dos mil quince, suscrito por el licenciado Alejandro Reinaldo Magaña Estrada, Jefe de la División de Personal de la PNC (f. 14), en el cual consta la calidad de Jefa de la USEFI de la investigada; *iii)* copia simple de reporte de estatus de personal de la referida División, emitido el día siete de abril de dos mil quince (f. 16), que también señala la jefatura ejercida en ese período por la licenciada Guardado Mena; *iv)* copia certificada del contrato de servicios personales N.º 37-2012, suscrito el día treinta de enero de dos mil doce por la investigada y el señor Francisco Ramón Salinas Rivera, en ese entonces, Director General de la PNC (fs. 62 al 64), donde consta que la investigada fue contratada para ejercer las funciones relacionadas; *v)* copia certificada de las refrendas del nombramiento de la licenciada Guardado Mena en el período relacionado (fs. 65 al 70); y *vi)* copias simple y certificada del acuerdo N.º 069-SAF-2010 de fecha veintitrés de junio de dos mil diez, relativo al nombramiento del RAE que, como se ha indicado, tal función era ejercida por la investigada (fs. 408, 605 y 615).

Con toda la documentación relacionada se ha establecido que entre los años dos mil doce y dos mil catorce la investigada fungió como servidora pública y, por tanto, se encontraba sujeta al cumplimiento de la LEG, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la misma.

*1.2. De la intervención de la investigada en las compras realizadas por la PNC entre los años dos mil doce y dos mil catorce a las sociedades SAVAL, S.A. de C.V. y LAUREL, S.A. de C.V.:*

a) Entre los años dos mil doce y dos mil catorce la licenciada Guardado Mena, en su calidad de RAE de la USEFI, autorizó que mediante el Fondo Circulante de Monto Fijo de esa unidad se realizaran treinta y dos compras de bienes a la sociedad SAVAL, S.A. de C.V., por un total de mil ochocientos cuarenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América con ochenta y cinco centavos (US\$1,845.85), como consta en: *i)* copias simple y certificada de memorándum referencia UAI N.º027-2015 de fecha veintidós de enero de dos mil quince, suscrito por el licenciado Marcos de Jesús Mena Iglesias, Jefe de la Unidad de Auditoría Interna de la PNC (fs. 73 y 74, 388 y 389); *ii)* “Detalle de compras realizadas por medio del Fondo Circulante de Monto Fijo USEFI” años 2012, 2013 y 2014 a SAVAL, S.A. de C.V., (fs. 184, 283, 356, 611 al 613); copias simples de *iii)* copia simple de documentación para reintegro de Fondo Circulante de Monto Fijo de la USEFI de la PNC, en el período comprendido entre diciembre de dos mil once y julio de dos mil catorce, remitida por la investigada a la licenciada Elizabeth García, Jefa del Departamento de Presupuesto de la PNC, (fs. 185 al 282, 284 al 355, 357 al 382, 487, 491 al 494, 497 al 503, 506 al 512, 514 al 517, 519 al 524, 526 al 528, 530 al 533, 535 al 539, 541 al 543, 545 al 547, 549 al 551, 553 al 557, 559 al 563, 565, 566, 568 a 571, 573 a 575, 577 a 580, 583 a 585, 588 a 590, 593 a 596, 599, 602 ); *iv)* “Detalle de compras realizadas a empresa SAVAL, S.A. de C.V.” (fs. 432 y 433); *v)* “Detalle de gastos en efectivo del Fondo Circulante de Monto Fijo” números 005, 007, 008, 010, 012, 013, 015, 016, 001, 003, 004, 013, 019, 022, 001, 005, 016 de fechas dieciocho de abril, dieciséis, veintidós de mayo, dieciocho de junio, diecisiete de julio, veintiocho de septiembre y ocho de octubre de dos mil doce; catorce de enero, veintisiete de febrero, seis de marzo, veinte de agosto, veintiuno de octubre y veinte de noviembre de dos mil trece; siete de enero, cuatro de marzo y diecisiete de julio de dos mil catorce, respectivamente (fs. 495, 504, 513, 518, 525, 540, 544, 548, 552, 558, 572, 576, 581, 586, 591, 597); y *vi)* copia simple de “Detalle de gastos del Fondo Circulante de Monto Fijo por medio de cheques” números 04/2012, 05/2012, 07/2012, 014, 009, 011, de fechas seis de marzo, dieciocho de abril, dieciséis de mayo, trece de septiembre y siete de agosto de dos mil doce; treinta y uno de mayo y veintinueve de julio de dos mil trece, respectivamente (fs. 490, 496, 505, 529, 534, 564, 567).

b) Entre los años dos mil trece y dos mil catorce la investigada, en la calidad antes señalada, autorizó que mediante el Fondo Circulante de Monto Fijo de la USEFI se realizaran dos compras de bienes a la sociedad LAUREL, S.A. de C.V., por un total de diecisiete dólares de los Estados Unidos de América con ochenta y cinco centavos (US\$17.85), como se verifica en: *i)* copias simple y certificada de memorándum referencia UAI N.º027-2015 de fecha veintidós de

enero de dos mil quince, suscrito por el licenciado Marcos de Jesús Mena Iglesias, Jefe de la Unidad de Auditoría Interna de la PNC (fs. 73 y 74, 388 y 389); *ii*) “Detalle de compras realizadas por medio del Fondo Circulante de Monto Fijo USEFI Año 2013” a LAUREL, S.A. de C.V., (fs. 135 y 610); copias simples de *iii*) documentación para reintegro de Fondo Circulante de Monto Fijo de la USEFI de la PNC, en los meses de septiembre de dos mil trece y julio de dos mil catorce, remitida por la investigada a la licenciada Elizabeth García, Jefa del Departamento de Presupuesto de la PNC (fs. 136 al 149, 434, 436, 438); *iv*) “Detalle de compras realizadas a empresa LAUREL, S.A. de C.V.” (fs. 432 y 433); y *v*) “Detalle de gastos en efectivo del Fondo Circulante de Monto Fijo” números 016 y 015 de fechas diecisiete de septiembre de dos mil trece y siete de julio de dos mil catorce, respectivamente (fs. 435 y 437).

c) La autorización para la erogación de fondos por parte de la licenciada Guardado Mena era un requisito para efectuar las compras relacionadas, según consta en la norma número sesenta del Instructivo para la Administración de Fondos Circulantes de Monto Fijo y Cajas Chicas de la Policía Nacional Civil (f. 99).

*1.3. De la relación del señor [REDACTED] con las sociedades SAVAL, S.A. de C.V. y LAUREL, S.A. de C.V., en el período indagado:*

Entre los años dos mil doce y dos mil catorce el señor [REDACTED] fue accionista, administrador único propietario y representante legal de las sociedades SAVAL, S.A. de C.V. y LAUREL, S.A. de C.V., según consta en: *i*) informe referencia DRC-Of. 401/H.I. 865/2015 suscrito por el licenciado José Mauricio Emilio Sermeño Pérez, Director del Registro de Comercio, de fecha treinta de septiembre de dos mil quince (f. 36); en copias simples de *ii*) inscripción número veintiuno del libro tres mil trescientos noventa del Registro de Sociedades, relativa a la credencial de administrador único propietario y suplente de la sociedad SAVAL, S.A. de C.V. (f. 38); *iii*) inscripciones números dieciséis y veintitrés de los libros dos mil quinientos nueve y dos mil novecientos treinta y uno del Registro de Sociedades, relativas a los testimonios de las escrituras públicas de constitución de las sociedades SAVAL, S.A. de C.V. y LAUREL, S.A. de C.V. (fs. 39 al 49); y *iv*) extractos del Registro de Escrituras Sociales del Centro Nacional de Registros (fs. 419 al 422).

*1.4. Del vínculo de parentesco existente entre el señor [REDACTED] y la investigada:*

Los señores Rita Esperanza Guardado Mena y [REDACTED], son madre e hijo respectivamente, como se comprueba con la hoja de datos del Documento Único de Identidad (fs. 57 y 59) y certificación de partida de nacimiento (f. 624) del último, así como con copia simple de la solicitud para seguro de vida presentada por la investigada en la PNC, donde lo relaciona como hijo y lo designa beneficiario (f. 429).

*1.5. Conclusión*

a) 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. 3.5 Medidas preventivas, Convención Interamericana contra la Corrupción).

En armonía con esa obligación convencional, el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG contiene un mandato para los servidores estatales de excusarse formalmente de participar en asuntos que sean sometidos a su conocimiento y les generen un conflicto de interés. Pero además, proscribire que los funcionarios y empleados gubernamentales, cuyo comportamiento debe ser íntegro, *participen de forma material en situaciones en las cuales antepongan un interés personal –propio, de su círculo familiar cercano o de sus socios-* 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 o injerencia material en hechos de esa naturaleza.*

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

Se trata entonces de un acto del servidor estatal en cumplimiento de una obligación de no hacer, de no intervenir en el procedimiento administrativo, por estimar que su interés particular puede generar un conflicto que afecte su imparcialidad al momento de ejecutar actos en nombre de la Administración.

Lo anterior, a efecto de garantizar a todas las personas que los actos administrativos que emanan de las instituciones gubernamentales se gestionan de manera objetiva, y que se orientan exclusivamente en la satisfacción de los fines que justifican la existencia de cada entidad estatal.

Ahora bien, cabe destacar que la intervención que se proscribire es aquella que lleva imbibida la aptitud de influir en el contenido de la decisión final que se adopte, de tal manera que sin ella –es decir, de haber mediado la abstención–, la resolución del asunto sería distinta.

b) En el presente caso, con la prueba producida en el presente procedimiento se colige que la investigada, contrario a lo que exige el deber ético relacionado, *intervino en un asunto propio de sus funciones en el cual tenía conflicto de interés*, pues entre los años dos mil doce y dos mil catorce, en su calidad de Responsable de Autorizar Erogaciones de la USEFI de la PNC, autorizó en diversas ocasiones que mediante el Fondo Circulante de Monto Fijo de dicha unidad se compararan bienes a las sociedades SAVAL, S.A. de C.V. y LAUREL, S.A. de C.V., de las cuales su hijo, el señor [REDACTED], era accionista, administrador único propietario y representante legal en ese mismo período.

Ello implica que la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena inobservó la *exigencia material* que establece la norma en referencia, de abstenerse de conocer, intervenir o influir en un asunto propio de su función pública, cuando existe un impedimento manifiesto y comprobable – como su parentesco con el señor [REDACTED] –, capaz de perturbar su imparcialidad al momento de tomar una decisión sobre tal cuestión.

Con dicha conducta la investigada antepuso su interés personal –beneficiar a su pariente– sobre el interés público y, concretamente, sobre las finalidades de la institución gubernamental a la cual presta sus servicios, la PNC, lo cual resulta antagónico al desempeño ético de la función pública.

Al respecto, es pertinente 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).

Ahora bien, la legislación secundaria, particularmente la LEG incluye en su catálogo de principios los de *imparcialidad y lealtad* –Art. 4 letras d) e i)–, los cuales orientan a todos los destinatarios de esa norma a *proceder con objetividad en el ejercicio de la función pública y a actuar con fidelidad a los fines del Estado y a los de la institución en que se desempeña*.

Estos postulados guardan una relación directa con el mandato establecido en el artículo 5 letra c) de la LEG, por cuanto la intervención en asuntos que le generan un conflicto de interés resulta antagónica a la objetividad y fidelidad que deben regir el desempeño de la función pública.

Al analizar en el caso particular el cumplimiento del referido mandato constitucional y los principios éticos enunciados, resulta manifiesta la desvinculación de las acciones de la investigada con dichos preceptos, así como su inclinación a satisfacer intereses personales sobre los públicos, pues su parentesco con el señor [REDACTED] no constituyó un impedimento para su decisión de autorizar la erogación de fondos de la corporación policial para la adquisición de bienes a las sociedades que dicho señor representa.

En ese sentido, la licenciada Guardado Mena perjudicó la *buena apariencia o buena imagen* de la gestión administrativa de la PNC, la cual, conforme a la aludida jurisprudencia constitucional, es el *presupuesto para obtener o conservar la confianza de los ciudadanos*.

Al margen de la calidad de los productos adquiridos por la PNC que fueron suministrados por las sociedades representadas por el hijo de la investigada, resulta cuestionable éticamente el hecho que se haya vedado a otros oferentes la posibilidad de proporcionar tales bienes a la institución y resultar seleccionados por aspectos objetivos como el precio, la calidad, etc.



Por tanto, la contratación de las sociedades que representa su hijo para proveer bienes a la corporación policial vuelve cuestionable la objetividad con la que se desarrollan los procesos de compra en la unidad que dirige, pues la imagen que se proyecta hacia el público en general –y en concreto hacia actuales y futuros oferentes de bienes y servicios–, es de una administración que fundamenta sus decisiones no en aspectos técnicos y financieros, sino en los beneficios particulares que se pueden derivar de cada proceso, tanto para el servidor público que decide sobre las compras institucionales, como para su círculo familiar.

Adicionalmente, para favorecer a su pariente la investigada incluso obvió una disposición específica que veda la participación de familiares de servidores estatales como oferentes en procesos de compras públicas gestionados por la misma institución en la cual laboran –artículo 26 letra c) de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP)–.

Ahora bien, este Tribunal no pretende examinar la legalidad de las actuaciones de la licenciada Guardado Mena, sino que cuestiona su conducta desde la perspectiva ética, pues actuó desprovista de la imparcialidad y lealtad que deben regir en la función pública y que, en consecuencia, son inherentes a la calidad de servidor estatal, como garantía de la objetividad de las decisiones que emite la institución a la que representa –la PNC–, en virtud que ésta ejerce sus competencias a través del componente humano que la conforma.

En conclusión, con su comportamiento la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena infringió el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG y, por tanto, deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

### **III. Sanción aplicable**

Para la realización del bien común y del interés colectivo, la Administración puede ejercitar potestades determinadas, entre las que se encuentra la potestad para sancionar conductas contrarias al ordenamiento jurídico.

Previo al establecimiento del monto de la sanción administrativa, es de aclarar que la administración pública está facultada para actuar con fundamento en la ley. Eso constituye el principio de legalidad establecido en el artículo 86 de la Constitución, el que literalmente dispone: *“El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.*

*Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.*

*Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”.* Así se determina la constitucionalidad de los funcionarios públicos.

De manera que para fijar el monto de la multa este Tribunal se ceñirá a los límites que establecen la Ley de Ética Gubernamental y el Reglamento de dicha Ley.

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”.*

Según Decreto Ejecutivo N.º 56 de fecha seis de mayo de dos mil once, y publicado en el Diario Oficial N.º 85, Tomo 391, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena inició la comisión de la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG, es decir, el año dos mil doce, equivalía a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10).

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, Inc. 157-2013).

Desde esa perspectiva, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se impondrá a la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena, son los siguientes:

*i) Con respecto a la gravedad y circunstancias del hecho cometido.*

La conducta de la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena, consistente en autorizar erogaciones del Fondo Circulante de Monto Fijo de la USEFI de la PNC, para realizar compras a dos sociedades de las cuales su hijo era accionista, administrador único propietario y representante legal, constituye un **hecho grave** pues por desempeñar el cargo de Jefa de la Unidad Secundaria Ejecutora Financiera Institucional de la PNC está llamada a *lograr eficiencia y efectividad en la gestión financiera* de dicha institución, *en la realización de todas las actividades relacionadas con presupuesto, tesorería y contabilidad gubernamental, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado*, funciones que la propia corporación policial, al describir su estructura organizativa, ha atribuido a la unidad en referencia.

Dicha eficiencia y efectividad pueden volverse cuestionables cuando los procesos de adquisiciones públicas –en los cuales se ejecuta parte del presupuesto asignado a las instituciones–, se desarrollan obviando la existencia de conflictos de intereses, como el demostrado en el presente procedimiento.

Asimismo, la gravedad de su comportamiento se evidencia en la inobservancia de uno de sus deberes como Responsable de Autorizar Erogaciones del Fondo Circulante de Monto Fijo de la unidad que dirige, como es el de supervisar que se dé cumplimiento a la normativa establecida relativa al manejo de dicho fondo –norma 60 del Instructivo para Administración de Fondos Circulantes de Monto Fijo y Cajas Chicas de la PNC (f. 99)–, entre esta, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) la cual prohíbe, en su artículo 26 letra c), que participen como ofertantes en procesos de adquisición de bienes o servicios por parte de instituciones públicas las personas que tuvieren vínculo de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad con los funcionarios o empleados públicos de la misma institución con la que pretende contratar.

La magnitud de la infracción deriva entonces de la naturaleza del cargo desempeñado por la referida servidora pública y, por ende, de su nivel de responsabilidad con la eficiencia y efectividad en la gestión financiera de la PNC, a cuyos intereses debía servir, lo cual resulta antagónico al aprovechamiento de su cargo para procurar que las sociedades que representa su hijo fueran contratadas por la corporación policial para el suministro de bienes.

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

Como Jefa de la Unidad Secundaria Ejecutora Financiera Institucional de la PNC la investigada debía actuar orientada al cumplimiento de la misión conferida por dicha institución al área que dirige la cual, como se ha mencionado, es la de lograr *eficiencia y efectividad en la gestión financiera* de la corporación policial.

De manera que para lograr una gestión financiera con las características indicadas, la licenciada Guardado Mena debe actuar comprometida con el interés público que persigue la PNC, y no con intereses particulares, como se comprobó en el caso bajo análisis, al autorizar la erogación de fondos institucionales para adquirir bienes de las sociedades representadas por su hijo.

En ese sentido, puede establecerse que el *beneficio* obtenido por el señor Franklin [REDACTED], hijo de la infractora, consistió en las compras de bienes que la corporación policial realizó entre los años dos mil doce y dos mil catorce a las sociedades que dicho señor representa y de las cuales es también accionista, a una por un monto total de mil ochocientos cuarenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América con ochenta y cinco centavos (US\$1,845.85) y a la otra por la cantidad de diecisiete dólares de los Estados Unidos de América con ochenta y cinco centavos (US\$17.85).

Lo anterior, en virtud del hecho constitutivo de transgresión.

iv) De la capacidad de pago, y la renta potencial del sancionado al momento de la infracción.

En el período en el cual ocurrió la infracción ética la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena devengaba un salario mensual de mil ochocientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,850.00) (fs. 62 vuelto, 66, 69 vuelto).

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias del hecho cometido, así como al beneficio obtenido por el hijo de la investigada y la capacidad de pago de ésta al momento de cometer el hecho, el monto de la multa impuesta a la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena asciende a tres salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, vigentes al momento de la comisión del hecho, equivalentes a seiscientos setenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con treinta centavos (US\$672.30), por la infracción al 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 de la Constitución, III. 1 y 5 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 y 7.4 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 5 letra c), 37 de la Ley de Ética Gubernamental y 99 del Reglamento de dicha Ley, este Tribunal **RESUELVE**:

a) *Sanciónase* a la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena, Jefa de la Unidad Secundaria Ejecutora Financiera Institucional de la Policía Nacional Civil, con una multa de seiscientos setenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con treinta centavos (US\$672.30), por haber infringido el deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental.

b) *Incorpórense* los datos de la licenciada Rita Esperanza Guardado Mena en el Registro Público de Personas Sancionadas.

*Notifíquese.*



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

R2

