

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:

000533

84-A-16

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las quince horas con diez minutos del día doce de junio de dos mil veinte.

Por agregados los escritos presentados por la licenciada Mirna Yanira Cornejo Bonilla, apoderada general judicial con cláusula especial del licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos, servidor público investigado (fs. 520 y 522 al 532).

Considerandos:

I. Relación de los hechos.

a) Objeto del caso

El presente procedimiento inició mediante aviso interpuesto el día dieciséis de junio de dos mil dieciséis, contra el licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos, Jefe del Grupo Aéreo Policial de la Policía Nacional Civil.

Al investigado se atribuye la posible infracción del deber ético de *“Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”*, regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental (en lo sucesivo LEG), por cuanto durante el período comprendido entre enero de dos mil quince y junio de dos mil dieciséis habría utilizado los vehículos institucionales placas P 603-092 y P 603-098 para trasladar familiares y amigos; así como al señor Néstor Rogel Peña desde su casa de habitación hasta su lugar de trabajo, a quien, además, entre el día trece y el día dieciséis de junio de dos mil dieciséis le habría permitido pernoctar en las instalaciones de dicha oficina policial.

Asimismo, se atribuye al licenciado Guerrero Vallecillos la transgresión a la prohibición ética de *“Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”* regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG, por cuanto en el período antes mencionado habría exigido a los motoristas que estaban a su cargo que realizaran tales traslados en los referidos vehículos institucionales.

b) Desarrollo del procedimiento

1. Por resolución de las ocho horas veinticinco minutos del día veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis, se ordenó la investigación preliminar y se requirió informe al Director de la Policía Nacional Civil -PNC- (f. 5).

2. Mediante oficio referencia PNC/DG/No. 150-2888-16, el entonces Director General de la PNC remitió documentación en la cual consta que desde mil novecientos noventa y tres el licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos labora en dicha institución, desempeñando actualmente el cargo de Jefe del Grupo Aéreo Policial.

Asimismo, se informó que los motoristas

[REDACTED]
[REDACTED] y [REDACTED] son subalternos del

licenciado Guerrero Vallecillos; que los vehículos placas P603-092 y P606-098 son propiedad de dicha corporación policial y que están asignados al Grupo Aéreo Policial; y que no existe registro que el señor [REDACTED] labore en la PNC (fs. 7 al 49).

3. Por resolución de las nueve horas veinticinco minutos del día diez de octubre de dos mil diecisiete, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos, Jefe del Grupo Aéreo Policial de la PNC, y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (fs. 50 y 51).

4. Mediante escrito presentado el día veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, la licenciada Mirna Yanira Cornejo Bonilla, apoderada general judicial con cláusula especial del licenciado Guerrero Vallecillos, planteó la nulidad de pleno derecho de todo el procedimiento administrativo sancionador; señaló que existe una violación al principio constitucional “*ne bis in idem*”, regulado en el artículo 11 inciso 1° de la Constitución; requirió participar en las diligencias de obtención y producción de prueba que el instructor realizare; ofreció prueba documental, testimonial y la declaración de propia parte del investigado que representa (fs. 54 al 61).

5. En la resolución pronunciada a las once horas treinta y cinco minutos del día veintinueve de julio de dos mil diecinueve, se autorizó la intervención de la abogada Mirna Yanira Cornejo Bonilla en calidad de apoderada general judicial con cláusula especial del licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos; se declararon improcedentes las peticiones formuladas por la referida profesional; se abrió a pruebas el procedimiento; y se comisionó al licenciado Herson Eduardo López Amaya como instructor (fs. 62 al 66).

6. Mediante escrito presentado por el licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos por medio de su apoderada, licenciada Mirna Yanira Cornejo Bonilla, detalló la prueba documental incorporada en la investigación preliminar; ofreció la declaración del señor [REDACTED] y la de propia parte del investigado; y alegó la caducidad de la instancia con base en las Disposiciones Transitorias del Procedimiento Administrativo y del Régimen de la Administración Pública (fs. 69 al 75).

7. El instructor designado por el Tribunal, mediante informe de fecha tres de septiembre de dos mil diecinueve (fs. 76 al 79), expuso las diligencias efectuadas en el periodo de prueba; adicionalmente incorporó prueba documental y ofreció la declaración testimonial de los señores [REDACTED] y [REDACTED] (fs. 80 al 501).

8. Con el Oficio referencia PNC-DG-No. 150-2491-2019, el Director General de la Policía Nacional Civil informó que el día quince de junio de dos mil dieciséis el señor Néstor Rogel Peña pernoctó en la oficina del licenciado Guerrero Vallecillos en el Grupo Aéreo Policial, autorizado por este último (f. 502).

9. En la resolución de las doce horas cincuenta y cinco minutos del día dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, se declaró improcedente la petición de la licenciada Mirna Yanira Cornejo Bonilla respecto de la caducidad de la instancia; se señaló la audiencia de prueba del presente caso; se citaron como testigos a los señores [REDACTED] [REDACTED]

[REDACTED] y [REDACTED] se comisionó al licenciado Carlos Edgardo Artola Flores para que efectuara el interrogatorio directo de los señores [REDACTED] y [REDACTED] y los conainterrogatorios de los señores [REDACTED] y [REDACTED] en la audiencia programada; y se convocó al investigado (fs. 503 al 505).

10. En la audiencia de pruebas efectuada el día doce de noviembre de dos mil diecinueve año, los señores [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] declararon sobre los hechos atribuidos al investigado (fs. 514 al 516).

11. En la resolución de las diez horas diez minutos del día diecisiete de febrero del presente año, se concedió al interviniente, por medio de su apoderada, el plazo de tres días para que presentara las alegaciones que estimase pertinentes (f. 517).

12. En el escrito presentado el día diecinueve de febrero de este año, la licenciada Mirna Yanira Cornejo Bonilla, apoderada del licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos, señaló que el art. 110 de la Ley de Procedimientos Administrativos concede a los interesados un plazo mínimo de diez días hábiles para que hagan sus alegaciones; asimismo solicitó copia simple de todo el expediente (f. 520).

Con el escrito presentado el día veintiuno de febrero del corriente año, la licenciada Mirna Yanira Cornejo Bonilla expuso sus alegatos [fs. 522 al 532].

II. Fundamento jurídico.

a) Competencia del Tribunal en materia sancionadora.

1. 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, entre ellas el garantizar que el interés público prevalezca sobre el particular, ya sea el propio del servidor público o el de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Consciente de la importancia que el desempeño ético en la función pública reviste en el Estado de Derecho, el legislador estableció un catálogo de deberes y prohibiciones dirigido no sólo a los servidores estatales, sino también a las personas que manejan o administran bienes y fondos públicos, con el cual se persigue prevenir y erradicar cualquier práctica que atente contra la calidad de la función pública en detrimento de la colectividad.

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.

Asimismo, destacan la importancia de adoptar medidas preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer las normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, orientadas -en términos generales- a prevenir la corrupción.

2. La potestad sancionadora que tiene el Tribunal de Ética Gubernamental 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.

Así, de conformidad con 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 éticas reguladas 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.

b) *Infracciones atribuidas.*

En el presente procedimiento se atribuye al licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos la posible infracción del deber ético de *“Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”* regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, por cuanto durante el período comprendido entre enero de dos mil quince y junio de dos mil dieciséis habría utilizado los vehículos institucionales placas P 603-092 y P 603-098 para trasladar familiares y amigos; así como al señor Néstor Rogel Peña desde su casa de habitación hasta su lugar de trabajo, a quien, además, entre el día trece y el día dieciséis de junio de dos mil dieciséis le habría permitido pernoctar en las instalaciones de dicha oficina policial.

Asimismo, se atribuye al licenciado Guerrero Vallecillos la transgresión a la prohibición ética de *“Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”* regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG, por cuanto en el período antes mencionado habría exigido a los motoristas que estaban a su cargo que realizaran tales traslados en los referidos vehículos institucionales.

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* (art. 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).

Se advierte entonces que el uso racional de los recursos públicos ocupa un lugar trascendental en los sistemas internacionales de lucha contra la corrupción.

Con el objeto de cumplir con esas aspiraciones de índole regional y universal, la Ley de Ética Gubernamental establece con precisión que los servidores públicos y quienes sin tener tal

calidad administren bienes o manejen fondos públicos deben *utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados* (artículo 5 letra “a” de la LEG).

Asimismo, esa Ley enuncia un catálogo de principios rectores –entre ellos los de supremacía del interés público, lealtad, eficiencia y eficacia– que exhortan a todos aquellos que administran recursos del Estado a utilizarlos de forma *racional*, y destinarlos únicamente para fines institucionales; pues su desvío hacia objetivos particulares indudablemente se traduce en actos que transgreden la ética pública.

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

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

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

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

Finalmente, debe considerarse que la difícil situación financiera del Estado salvadoreño requiere que todas las instituciones públicas, sin excepción, adopten medidas que les permitan usar con eficiencia los recursos que les han sido asignados; lo cual es totalmente contrario a la utilización de los mismos con propósitos personales.

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

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

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

III. Prueba aportada en el procedimiento

En este caso la prueba que será objeto de valoración es la siguiente:

Obtenida en la Investigación Preliminar:

i) Copia del Memorándum SA/DTH/No. 1873/2016 suscrito por el Jefe de Talento Humano de la PNC, en el cual informa que los motoristas [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] se encuentran designados en el Grupo Aéreo Policial; y que no existe registro que el señor [REDACTED] labore en la institución (f. 11).

ii) Copia de la constancia suscrita por la Jefe del Departamento de Atención al Público de la División de Talento Humano, mediante la cual señala que el licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos ingresó en la institución en marzo de mil novecientos noventa y tres (f. 12).

iii) Copia del Memorándum SA/DL/954/2016 suscrito por el Jefe de la División de Logística de la PNC, en el cual señala que los vehículos placas P-603098 y P-603092 son propiedad de dicha institución, y se encuentran asignados al centro de costo del Grupo Aéreo Policial, bajo responsabilidad del licenciado Guerrero Vallecillos (fs. 15 y 16).

iv) Copias de las tarjetas de circulación y de las actas de asignación de los vehículos placas P-603098 y P-603092 (fs. 17 al 19, 35 y 36).

v) Copia del Descriptor del Puesto de Jefe del Grupo Aéreo Policial (fs. 28 y 29).

vi) Copia de las diligencias efectuadas por la Sección de Investigación Disciplinaria de la PNC contra el licenciado Guerrero Vallecillos (fs. 39 al 47).

Incorporada por el investigado:

i) Certificación de la resolución del día diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho dictada por el Tribunal Disciplinario Nacional de la PNC en la que se absuelve de responsabilidad disciplinaria al licenciado Guerrero Vallecillos (fs. 71 al 74).

ii) Certificación del acta de celebración de audiencia efectuada en el Tribunal Primero de Apelaciones de la PNC, de fecha veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, mediante la cual se confirma la resolución anterior (f. 75).

Incorporada por el instructor comisionado:

i) Certificación de las tarjetas de circulación de los vehículos placas P-603092 y P-603098 (fs. 86 y 89);

ii) Certificación de acta de asignación del vehículo placas P-603092 al Grupo Aéreo Policial desde el día veintiséis de junio de dos mil ocho (f. 88);

iii) Certificación de acta de asignación del vehículo placas P-603098 al Grupo Aéreo Policial durante el período comprendido entre los días veintiséis de junio de dos mil ocho y nueve de abril de dos mil quince; y a partir del diecinueve de abril de dos mil dieciséis (fs. 91, 92 y 94);

iv) Certificación de refrendas de nombramiento del licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos durante los años dos mil quince y dos mil dieciséis (fs. 98 al 101);

v) Certificación del acuerdo PNC/DG/No. A-0589-06-2015 suscrito el día dos de junio de dos mil quince por el ex Director General de la PNC, mediante el cual nombra a partir de esa fecha al licenciado Guerrero Vallecillos como Jefe del Grupo Aéreo Policial (f. 111);

vi) Certificación del acuerdo PNC/DG/No. A-5037-05-2015 suscrito el día catorce de mayo de dos mil quince por el ex Director General de la PNC, mediante el cual suspende a partir de esa fecha la comisión de servicio en la Vicepresidencia de la República al licenciado Guerrero Vallecillos, la cual ejerció desde el día veintitrés de mayo de dos mil catorce (f. 114).

vii) Certificación del Descriptor del Puesto de Jefe del Grupo Aéreo Policial (fs. 152 al 155);

viii) Detalle de los pagos efectuados al licenciado Guerrero Vallecillos durante los años dos mil quince y dos mil dieciséis (f. 156);

ix) Certificación de la refrenda de nombramiento de los señores [REDACTED]

[REDACTED] en los años dos mil quince y dos mil dieciséis (fs. 157 al 184);

x) Copia de permiso para conducir vehículos policiales a nombre del señor [REDACTED] (f. 203);

xi) Copia del memorándum SAEO/GAP/TRANSPORTE/0027/2016 suscrito por el Encargado de Transporte del Grupo Aéreo Policial que detalla el personal que posee permiso para conducir vehículos institucionales de dicho Grupo (f. 204);

xii) Memorándum SIN/DPTC/JEF/0744/2019 suscrito por el Jefe de la División de la Policía Técnica y Científica, mediante el cual informa que el señor Sergio Alcides González falleció el día veintisiete de marzo de dos mil diecinueve (f. 207);

xiii) Informe del Jefe de Departamento de Apoyo Técnico Administrativo del Grupo Aéreo Policial, en el cual indica que el licenciado Guerrero Vallecillos era convocado a reuniones de trabajo en otras dependencias de la institución fuera del horario laboral; que los motoristas tienen la función de conducir los vehículos institucionales cuando sea requerido; que los automotores placas P-603092 y P-603098 no tienen restricción en circular en días festivos, fines de semana o vacaciones, que pueden ser utilizados discrecionalmente, y que podían ser resguardados en la vivienda del investigado (fs. 211 y 212);

xiv) Certificación del Libro de Comisiones correspondiente al día nueve de abril de dos mil quince, y al período comprendido entre junio de dos mil quince y junio de dos mil dieciséis (fs. 213 al 472);

xv) Informe del Jefe de la Unidad de Recursos Humanos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social que señala que el señor [REDACTED] no labora en dicha institución (f. 477);

xvi) Informe del Área de Gestión y Desarrollo Humano del Fondo Social para la Vivienda que expresa que el señor [REDACTED] no ha laborado en dicha institución (f. 478);

xvii) Oficio referencia PNC-DG-No. 150-2491-2019 suscrito por el Director General de la Policía Nacional Civil, en el cual informa que el día quince de junio de dos mil dieciséis el señor [REDACTED] pernoctó en la oficina del licenciado Guerrero Vallecillos en el Grupo Aéreo Policial, autorizado por este último (f. 502).

Prueba testimonial:

Declaración de los testigos [REDACTED] [REDACTED]

[REDACTED] y [REDACTED]
recibidas en audiencia de prueba el día doce de noviembre de dos mil diecinueve (fs. 514 al 516).

i) Señor [REDACTED]

En síntesis, el señor [REDACTED] indicó que desde hace dieciséis años labora en la Policía Nacional Civil y se desempeña como aerotécnico en el Grupo Aéreo Policial (GAP).

Explicó que en los años dos mil quince y dos mil dieciséis el Jefe de dicho Grupo era el señor Miguel Ángel Guerrero Vallecillos; y que de agosto de dos mil quince a mayo de dos mil dieciséis, realizó trabajos de fontanería y pintura en la vivienda de su jefe, ubicada en Altos de San Francisco, a inmediaciones del Estadio Cuscatlán.

Señaló que efectuó esos trabajos en sus días libres, aproximadamente una vez por mes, porque el licenciado Guerrero Vallecillos se lo solicitó, y que le pagaba por los mismos; que se trasladaba a la casa de habitación de su jefe en un vehículo institucional conducido por un motorista apellido Bernal de la Policía.

Puntualizó que los motoristas lo llevaban a la vivienda como a las ocho de la mañana y lo recogían entre cuatro y cinco de la tarde; y que desconoce la ruta que éstos hacían.

Manifestó que en dos mil dieciséis, entre siete treinta y ocho de la mañana observó dos veces a una persona ajena a la institución cerca de los servicios sanitarios del GAP; que desconoce su nombre, dónde labora o a qué llegaba; y que lo volvió a ver el día de la audiencia probatoria en esta sede.

ii) Señor [REDACTED]

En síntesis, el señor [REDACTED] declaró que en los años dos mil quince y dos mil dieciséis, laboró como motorista en el Grupo Aéreo Policial, cuyo Jefe era el licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos.

Explicó que tienen que llenar una bitácora a la hora de salida y de entrada; y que conducía al licenciado Guerrero Vallecillos en un vehículo institucional a la oficina del Castillo, a su casa, a la playa de La Libertad y al bar "La Taberna" de Santa Tecla.

Aclaró que esas salidas era cada fin de semana después del mediodía; que obedecía órdenes de su jefe; que "no había que hacer algo de trabajo" y que el licenciado Guerrero Vallecillos

“tomaba sus tragos”; detallando que después de la playa o el bar, debía irlo a dejar a su casa en la Colonia San Francisco, pero que éste no le permitía registrar en la bitácora dónde iban.

Indicó que no todos los motoristas tenían la labor de conducir, porque unos brindaban seguridad a las instalaciones del GAP; que no le consta de qué se trataban las reuniones, porque se quedaba en el parqueo esperándolo, pero que si llegaba de madrugada a la casa del licenciado Guerrero Vallecillos, debía quedarse porque a las seis de la mañana tenía que salir de nuevo a dejar un hijo de éste al colegio.

iii) Señor [REDACTED]

En síntesis, el señor [REDACTED] señaló que es Consultor en Tecnología en Data Center; y que desde hace varios años es amigo del licenciado Guerrero Vallecillos.

Manifestó que llegó un par de veces al mediodía y al final de la tarde a la base aérea para reunirse con el licenciado Guerrero Vallecillos a fin de tratar temas de seguridad tecnológica, pero que conducía su propio vehículo.

iv) Señor [REDACTED]

En síntesis, el señor [REDACTED] explicó que en los años dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, laboró como motorista en el Grupo Aéreo Policial y brindando seguridad al licenciado Guerrero Vallecillos; que eran dos personas asignadas al Jefe, el señor [REDACTED] y su persona.

Puntualizó que lo trasladaba de la casa al trabajo y viceversa, y que cumplía turnos de cuatro días laborales por cuatro días descansando.

v) Señor [REDACTED]

En síntesis, el señor [REDACTED] indicó que en los años dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, laboró como motorista en el Grupo Aéreo Policial; y que eran dos personas asignadas al licenciado Guerrero Vallecillos, el señor [REDACTED] y su persona.

Aclaró que le daba transporte al licenciado Guerrero Vallecillos de la vivienda al trabajo y viceversa; y que tenía turnos de cuatro días.

Declaró que en dos mil diecinueve, un instructor lo entrevistó y documentó la entrevista mediante un acta que leyó previamente y firmó.

En la audiencia efectuada en esta sede, el señor Mendoza Ruano leyó íntegramente la referida acta; y a pregunta del instructor afirmó que el contenido de la misma era diferente a lo que él había manifestado.

Finalmente, señaló que de la casa del investigado al colegio del hijo había una distancia de dos cuadras, que quedaba en la ruta.

Ahora bien, la documentación que consta a fs. 473 al 476 no será valorada por no ser parte del objeto del procedimiento; y del 105 al 108; 115 al 119, por referirse a una época que supera el período investigado.

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 convencimiento de lo afirmado por las partes.

Con la prueba producida en el transcurso del procedimiento se ha establecido con certeza:

1) De la calidad de servidor público del investigado.

Según certificación de los acuerdos Nos. A-0047-01-2015 y A-0008-01-2016 de enero de dos mil quince y enero de dos mil dieciséis, fue refrendado el nombramiento del licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos en la Policía Nacional Civil (fs. 98 al 101).

Durante el período comprendido entre los días veintitrés de mayo de dos mil catorce al catorce de mayo de dos mil quince, el licenciado Guerrero ejerció una comisión de servicio en la Vicepresidencia de la República, con base en la certificación del acuerdo PNC/DG/No. A-5037-05-2015 suscrito el por el ex Director General de la PNC (f. 114).

De conformidad con la certificación del acuerdo PNC/DG/No. A-0589-06-2015 suscrito el día dos de junio de dos mil quince, el ex Director General de la PNC nombró a partir de esa fecha al licenciado Guerrero Vallecillos como Jefe del Grupo Aéreo Policial -GAP- (f. 111); cuyas funciones son: planear, organizar, dirigir y controlar las acciones aéreas policiales; colaborar con las diferentes dependencias de la Policía Nacional Civil; apoyar con transporte aéreo a otras instituciones; promover las capacitaciones y adiestramiento; desarrollar el programa de prevención de accidentes aéreos; entre otras, como consta en la certificación del Descriptor del Puesto de Jefe del Grupo Aéreo Policial (fs. 152 al 155).

En virtud de lo anterior, entre junio de dos mil quince y junio de dos mil dieciséis, el licenciado Guerrero Vallecillos se desempeñó como Jefe del GAP.

2) De la propiedad de los vehículos placas P-603092 y P-603098.

Según certificación de las tarjetas de circulación respectivas, los vehículos placas P-603092 y P-603098 (fs. 86 y 89) son propiedad de la Policía Nacional Civil.

Desde el día veintiséis de junio de dos mil ocho, el vehículo placas P-603092 -identificado con el número de equipo LV 01-2160 fue asignado al Grupo Aéreo Policial, con base en la certificación del acta de asignación correspondiente (f. 88).

Por otra parte, durante el período comprendido entre los días veintiséis de junio de dos mil ocho y nueve de abril de dos mil quince, y a partir del diecinueve de abril de dos mil dieciséis el vehículo placas P-603098 -con número de equipo LV 01-2172- fue asignado al GAP, como consta en la certificación de la respectiva acta de asignación (fs. 91, 92 y 94).

3) De los empleados que poseen permiso para conducir vehículos institucionales.

Según copia del memorándum SAEO/GAP/TRANSPORTE/0027/2016, el Encargado de Transporte del Grupo Aéreo Policial detalló el personal que en dos mil dieciséis poseía permiso

para conducir vehículos institucionales de dicho Grupo (f. 204), siendo éstos:

██████████; ██████████; ██████████; ██████████
 ██████████; ██████████; ██████████; ██████████
 ██████████; ██████████; ██████████; ██████████
 ██████████; ██████████; ██████████; ██████████
 ██████████; ██████████; ██████████; ██████████

4) *De los Libros de Comisiones del GAP.*

En los Libros de Comisiones del GAP correspondientes a los años dos mil quince y dos mil dieciséis, se encuentran registradas las salidas y entradas de las instalaciones de esa Unidad Policial de los vehículos y los empleados institucionales.

Ahora bien, de conformidad con la certificación de los referidos Libros (fs. 213 al 472), se observan las siguientes situaciones:

Año dos mil quince

Agosto

A las quince horas quince minutos del miércoles cinco de agosto el señor ██████████ salió en el equipo 01-545 a la casa del Jefe del GAP a recoger al señor José Inés Rivas Barahona (f. 271).

A las doce horas cincuenta y cinco minutos del jueves veintisiete de agosto el señor ██████████ salió en el equipo 01-2160 a la casa del Jefe del GAP "(...) a realizar asuntos personales (...) (f. 269).

Octubre

A las dieciocho horas cuarenta minutos del sábado tres de octubre el señor ██████████ salió en el equipo 01-545 "(...) a recoger un trío y llevarlo a la orden del sr. Jefe de esta unidad (...) [f. 297].

A las diez horas veinte minutos del viernes dieciséis de octubre el señor ██████████ salió con la señora ██████████ "(...) al super selectos a compras de la jefatura (...) (f. 307).

A las once horas diez minutos del domingo veinticinco de octubre el señor ██████████ salió en el equipo 01-545 a dejar al señor ██████████ a la casa de la hermana del Jefe del GAP. A las catorce horas, el señor ██████████ salió en el equipo 01-545 a recoger al señor ██████████ a la vivienda antes referida, y regresaron a las instalaciones a las quince horas (fs. 316 y 317).

A las quince horas cincuenta y cinco minutos del miércoles veintiocho de octubre el señor ██████████ se dirigió a la casa de la hermana del Jefe del GAP a recoger al señor ██████████ "(...) quien se encontraba realizándole un trabajo (...) [fs. 319 y 320].

Año dos mil dieciséis

Enero

A las diez horas treinta minutos del martes doce de enero el señor ██████████ salió en el equipo 01-545 a la casa del Jefe del GAP "(...) a dejar un cerrajero (...) [f. 390].

Febrero

A las catorce horas cinco minutos del jueves dieciocho de febrero salieron los señores [REDACTED] y [REDACTED] en el equipo 01-545 "(...) a realizar diligencias del sr. Jefe de esta unidad, regresando a las 15:45 horas (...)" (fs. 414 y 415).

A las veinte horas veinticinco minutos del viernes veintiséis de febrero, los señores [REDACTED] y [REDACTED] salieron en el equipo 01-545 "(...) a desatar una hielera para la familia del sr. Jefe del GAP (...)" [f. 421].

Marzo

A las veinte horas cincuenta y cinco minutos del domingo veintisiete de marzo el señor [REDACTED] salió en el equipo 01-545 "(...) con destino a la casa del sr. Jefe del GAP a traer a una amiga de dicho Jefe para transportarla a la col. Amatepec de Soyapango, lugar de residencia (...)" [fs. 429 y 430].

Abril

A las ocho horas quince minutos del viernes ocho de abril el señor [REDACTED] trasladó al señor [REDACTED] a la casa de la jefatura para realizar "asuntos de trabajo" (fs. 432 y 433).

A las ocho horas de ese mismo día el señor [REDACTED] salió en el equipo 01-545 a dejar al señor Rivas Barahona a la casa del Jefe del GAP, y a las once horas cincuenta y cinco minutos volvió a salir para recogerlo (f. 435).

Mayo

A las siete horas del martes treinta y uno de mayo los señores [REDACTED] y [REDACTED] salieron en el equipo 01-545 a dejar al señor [REDACTED] a la casa de la jefatura (f. 480).

Junio

A las ocho horas del lunes nueve de junio el señor [REDACTED] salió en el equipo 01-545 a dejar al señor [REDACTED] a la casa de la jefatura, saliendo nuevamente a las trece horas cincuenta y cinco minutos para recogerlo (fs. 463 y 464).

A las nueve horas del martes catorce de junio el señor [REDACTED] salió en el equipo 01-545 a dejar al señor [REDACTED] a la casa del Jefe del GAP (f. 465).

A las veintitrés horas treinta minutos de ese mismo día el señor [REDACTED] salió en el equipo 01-545 a la casa de la jefatura a "(...) traer al señor [REDACTED] y trasladarlo a esta unidad, regresando a las 00:15 horas (...)" [f. 466].

A las ocho horas cincuenta minutos del miércoles quince de junio el señor [REDACTED] salió en el equipo 01-545 "(...) a dejar al sr. [REDACTED] al Fondo Social para la Vivienda, dicho sr. se encontraba resguardado en la oficina de la jefatura autorizado por la jefatura (...)" [fs. 466 y 467].

A las veintitrés horas cuarenta minutos de ese mismo día el señor [REDACTED] entró en el equipo 01-2160, "(...) siendo acompañado por el sr. [REDACTED] quien se quedará resguardado en la oficina de la jefatura (...)" [f. 469].

5) *De la utilización de los vehículos institucionales por parte del licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos.*

De la anterior recopilación, se destacan los siguientes elementos:

a) En el período indagado, en diversas ocasiones los motoristas dieron transporte en automotores del GAP al señor [REDACTED] hacia la vivienda del licenciado [REDACTED], pues realizó trabajos privados en la misma: a las quince horas quince minutos del miércoles cinco de agosto de dos mil quince el señor [REDACTED] salió en el equipo 01545 a la casa del Jefe del Gap a recoger al señor [REDACTED] (f. 271). A las once horas diez minutos del domingo veinticinco de octubre de ese mismo año el señor Burgos Torres salió en el equipo 01-545 a dejar al señor [REDACTED] a la casa del Jefe del GAP, quien regresó a las instalaciones a las quince horas (fs. 316 y 317). A las quince horas cincuenta y cinco minutos del miércoles veinticinco de octubre de dos mil quince el señor [REDACTED] se dirigió a la casa de la hermana del Jefe del GAP a recoger al señor [REDACTED] "(...)" quien se encontraba realizándole un trabajo (...)" [fs. 319 y 320].

Aunado a lo anterior, en la audiencia probatoria el señor [REDACTED] declaró que entre agosto de dos mil quince y mayo de dos mil dieciséis, efectuó trabajos de fontanería y pintura en la vivienda de su jefe en sus días libres, habiendo recibido una remuneración por ello, lo cual por sí mismo no es éticamente reprochable; pero debe destacarse que al referido señor se trasladaba desde la sede del GAP en Ilopango hacia dicha casa, ubicada en Altos de San Francisco, a inmediaciones del Estadio Cuscatlán, en un *vehículo institucional* conducido por un *motorista de la Policía*, lo cual sí es sancionable por la LEG, al no tener relación alguna con los fines institucionales de la PNC.

b) Los subalternos del licenciado Guerrero Vallecillos utilizaron los vehículos institucionales para efectuar diligencias particulares del mismo, verbigracia: a las diez horas veinte minutos del viernes dieciséis de octubre de ese año, el señor [REDACTED] salió con la señora [REDACTED] "(...)" al super selectos a compras de la jefatura (...)" (f. 307). A las dieciocho horas cuarenta minutos del sábado tres de octubre de dos mil quince el señor [REDACTED] salió en el equipo 01-545 "(...)" a recoger un trío y llevarlo a la orden del sr. Jefe de esta unidad (...)" [f. 297]. A las diez horas treinta minutos del martes doce de enero de dos mil dieciséis el señor [REDACTED] salió en el equipo 01-545 a la casa del Jefe del GAP "(...)" a dejar un cerrajero (...)" [f. 390]. A las veinte horas veinticinco minutos de veintiséis de febrero de ese mismo año, los señores [REDACTED] salieron en el equipo 01-545 "(...)" a desatar una hielera para la familia del sr. Jefe del GAP (...)" [f. 421]. A las veinte horas cincuenta y cinco minutos del domingo veintisiete de marzo de dos mil dieciséis el señor [REDACTED] salió en el equipo 01-545 "(...)" con destino a la casa del sr. Jefe del GAP a traer a una amiga de dicho Jefe para transportarla a la col. Amatepec de Soyapango (fs. 429 y 430).

Adicionalmente, en la audiencia el señor [REDACTED], motorista del GAP, explicó que conducía al licenciado Guerrero Vallecillos en un vehículo institucional a su casa, a una playa de La Libertad y al bar "La Taberna" de Santa Tecla.

Aclaró que esas salidas era cada fin de semana después del mediodía; que se quedaba en el parqueo esperándolo y luego debía irlo a dejar a su casa en la Colonia San Francisco; y que si regresaban de madrugada a la misma, debía quedarse porque a las seis de la mañana tenía que salir de nuevo a dejar un hijo de su jefe al colegio.

Por su parte, en la misma audiencia el señor [REDACTED] puntualizó que trasladaba al licenciado Guerrero Vallecillos de la casa al trabajo y viceversa.

Finalmente, el señor [REDACTED] expresó que le daba transporte al licenciado Guerrero Vallecillos de la vivienda al trabajo y viceversa; pero admitió que el contenido de la entrevista efectuada por el instructor documentada mediante acta (f. 486) era distinto a lo que él había declarado; y que de la casa de su jefe al colegio del hijo había una distancia de dos cuadras, que quedaba en la ruta.

A partir de lo anterior, debe resaltarse que en el caso de mérito, la declaración de los testigos era necesaria para aclarar los hechos atribuidos al servidor público investigado, ya que los subalternos del mismo sí reconocieron utilizar los vehículos institucionales para actividades propias del licenciado Guerrero Vallecillos.

En efecto, como lo ha reconocido este Tribunal en sus criterios de interpretación para la aplicación de la LEG, existen casos como este en que es esencial la declaración de personas que revelen hechos que de manera usual ocurren en lo oculto, o sean presenciados por pocos testigos y que por diversas circunstancias no llegan a ser conocidos por los canales regulares de la Administración Pública. Normalmente, quienes conocen de primera mano sucesos como el analizado pueden ser servidores públicos o particulares, por esta razón el testigo ocupa un lugar fundamental en la Convención Interamericana contra la Corrupción y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución del 03/XII/2018, procedimiento referencia 57-D-15).

Si bien el Jefe de Departamento de Apoyo Técnico Administrativo del Grupo Aéreo Policial informó que el licenciado Guerrero Vallecillos era convocado a reuniones de trabajo en otras dependencias de la institución fuera del horario laboral; que los motoristas tienen la función de conducir los vehículos institucionales cuando sea requerido; que los automotores placas P-603092 y P-603098 podían ser utilizados discrecionalmente (fs. 211 y 212); sí ha quedado comprobado que los mismos fueron usados para fines estrictamente particulares del investigado.

Tal como indicó este Tribunal en la resolución del 04/IV/2019, procedimiento referencia 103-D-17, “(...) la utilización de los bienes públicos no puede estar regida por la voluntad de los empleados públicos, y el uso indebido de los mismos se perfila cuando éstos se destinan hacia una *finalidad distinta a la que persiguen*.”

Y es que los bienes y recursos pertenecientes a las instituciones del Estado deben estar afectos a la satisfacción -directa e indirecta- de las necesidades colectivas y del interés general, de tal forma que su uso no puede destinarse para el beneficio personal de los servidores públicos (...).”

Al final de la audiencia probatoria, el licenciado Vallecillos manifestó que “(...) en determinado momento se hizo uso de una unidad asignada para dejar uno de mis hijos es porque quedaba en la ruta (...) privaba la vida de mis hijos (...) otros lugares que yo visité se nos pide que la fuentes jamás se hagan en sedes policiales (...)”.

Sin embargo, tal como indicó este Tribunal en la resolución del 22/III/2019, procedimiento referencia 18-A-15, incluso los vehículos *de uso discrecional* “deben ser utilizados debida y racionalmente, atendiendo a los fines institucionales para los cuales están destinados; ello en aras de hacer efectivo el principio de primacía del interés público y otros propios de la Ética Pública.

Por supuesto, la discrecionalidad no puede suponer un uso arbitrario, pues ante todo, se trata de bienes públicos afectos a fines de igual naturaleza”.

Además, en el Instructivo para regular la Asignación, el Uso y Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Vehículos Institucionales de la Policía Nacional Civil, IV Normas, letra B numeral 15, “Del uso de vehículos institucionales”, se establece que “Las Jefaturas de cada dependencia policial serán responsable de que los vehículos institucionales sean utilizados únicamente en misiones oficiales y no para fines particulares no relacionados directamente con el quehacer institucional (...)”.

6) *Del señor Néstor Rogel Peña.*

En la copia del Memorandum SA/DTH/No. 1873/2016, el Jefe de Talento Humano de la PNC informó que no existe registro que el señor Néstor Rogel Peña labore en dicha institución (f. 11).

Ahora bien, según la certificación del Libro de Comisiones, a las nueve horas del martes catorce de junio de dos mil dieciséis el señor Lobos García salió en el equipo 01-545 a dejar al señor [REDACTED] a la casa del Jefe del GAP (f. 465). A las veintitrés horas treinta minutos de ese mismo día el señor [REDACTED] salió en el equipo 01-545 a la casa de la jefatura a “(...) traer al señor Néstor Rogel y trasladarlo a esta unidad, regresando a las 00:15 horas (...)” [f. 466].

A las ocho horas cincuenta minutos del miércoles quince de junio el señor [REDACTED] salió en el equipo 01-545 “(...) a dejar al sr. Néstor Rogel al Fondo Social para la Vivienda, dicho sr. se encontraba resguardado en la oficina de la jefatura autorizado por la jefatura (...)” [fs. 466 y 467]. A las veintitrés horas cuarenta minutos de ese mismo día el señor [REDACTED] entró en el equipo 01-2160, “(...) siendo acompañado por el sr. [REDACTED] quien se quedará resguardado en la oficina de la jefatura (...)” [f. 469].

Adicionalmente, mediante oficio referencia PNC-DG-No. 150-2491-2019 el Director General de la Policía Nacional Civil informó que el día quince de junio de dos mil dieciséis el señor [REDACTED] pernoctó en la oficina del licenciado Guerrero Vallecillos en el Grupo Aéreo Policial, autorizado por este último (f. 502).

Ahora bien, en la audiencia probatoria, el señor [REDACTED] señaló que es Consultor en Tecnología en Data Center; y que desde hace varios años es amigo del licenciado Guerrero Vallecillos; que llegó un par de veces al mediodía y al final de la tarde a las instalaciones del GAP para reunirse con el licenciado Guerrero Vallecillos a fin de tratar temas de seguridad tecnológica, pero que conducía su propio vehículo.

No obstante lo anterior, ha quedado establecido que en junio de dos mil dieciséis el señor [REDACTED] sin ser empleado de la Policía, fue trasladado en vehículos institucionales por motoristas del

GAP y que -según el máximo superior jerárquico de la PNC- sí pernoctó en las instalaciones de dicha entidad, siendo autorizado por el licenciado Guerrero Vallecillos.

7) Conclusiones sobre el uso de los vehículos institucionales.

El investigado por medio de su apoderada, presentó como prueba documental certificación de la resolución del día diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho dictada por el Tribunal Disciplinario Nacional de la PNC en la que se absuelve de responsabilidad disciplinaria al licenciado Guerrero Vallecillos (fs. 71 al 74); y del acta de celebración de audiencia efectuada en el Tribunal Primero de Apelaciones de la PNC, de fecha veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, mediante la cual se confirma la resolución anterior (f. 75).

Sin embargo, tales resoluciones hacen referencia a la adquisición de repuestos y servicios para el equipo LV 01-2160 efectuados en diciembre de dos mil quince sufragados con recursos del Fondo Circulante; situación que no es parte del objeto del presente procedimiento.

Ahora bien, en el presente caso, al hacer una valoración integral de todos los elementos de prueba recabados en este caso, puede colegirse que durante el período comprendido entre el día dos de junio de dos mil quince -cuando el licenciado Guerrero Vallecillos fue nombrado como Jefe del Grupo Aéreo Policial- y junio de dos mil dieciséis, éste utilizó los vehículos placas P 603-092 y P 603-098 y el equipo identificado como 01-545 para fines eminentemente particulares.

Además, entre los días trece y dieciséis de junio de dos mil dieciséis el investigado autorizó al señor [REDACTED], quien no es empleado de la PNC, para que pernoctara en las oficinas del GAP; y permitió que el mismo fuera trasladado en vehículos institucionales conducidos con motoristas de dicha corporación.

En virtud de lo anterior, infringió el deber ético de *“Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”*, regulado en el art. 5 letra a) de la LEG.

8) De las solicitudes efectuadas por el investigado a los empleados del GAP.

En audiencia probatoria, el motorista [REDACTED] aclaró “que obedecía órdenes de su jefe (...) pero que éste no le permitía registrar en la bitácora dónde iban (...)”; y que si llegaba de madrugada a la casa del licenciado Guerrero Vallecillos, debía quedarse porque a las seis de la mañana tenía que salir de nuevo a dejar un hijo de éste al colegio.

También, en algunos pasajes de los Libros de Comisiones se hizo constar que los motoristas realizaban diligencias particulares del investigado: por ejemplo, el domingo veintisiete de marzo de dos mil dieciséis el señor [REDACTED] salió en el equipo 01-545 “(...) con destino a la casa del sr. Jefe del GAP a traer a una amiga de dicho Jefe para transportarla a la col. Amatepec de Soyapango, lugar de residencia (...)” [fs. 429 y 430].

En la audiencia, el señor [REDACTED] dijo que de la casa del licenciado Guerrero Vallecillos al colegio del hijo había una distancia de dos cuadras, que quedaba en la ruta.

Debe destacarse que el Jefe del GAP era el superior jerárquico de los señores [REDACTED] y [REDACTED]; así como de los señores [REDACTED]

[REDACTED]; [REDACTED]; [REDACTED]
[REDACTED]; [REDACTED]; [REDACTED] entre otros; quienes debían acatar sus indicaciones, como de hecho lo hicieron.

De lo anterior, se colige que entre junio de dos mil quince y junio de dos mil dieciséis, el licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos, en su calidad de Jefe del Grupo Aéreo Policial, solicitó en diversas oportunidades a sus subalternos que efectuaran actividades particulares, las cuales no tenían relación con las funciones propias de la corporación policial, transgrediendo con ello la prohibición ética de "*Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales*", regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG.

Si bien el Jefe del Departamento de Apoyo Técnico Administrativo del GAP indicó que los motoristas tienen la función de conducir los vehículos institucionales cuando sea requerido (fs. 211 y 212), esta conducción debía realizarse *siempre* en el contexto de finalidades institucionales y no para trasladar parientes, amigos o realizar diligencias particulares, como ocurrió en el presente caso.

Tales conductas resultan antagónicas al desempeño ético de la función pública, ya que se antepone el interés particular del infractor al beneficio de la colectividad, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

9) *Respecto de las alegaciones efectuadas por la licenciada Mirna Yanira Cornejo Bonilla, apoderada del investigado.*

i) La abogada Cornejo Bonilla sostiene que se decretó la apertura del presente procedimiento sin haber ningún indicio de que se haya infringido algún precepto de la LEG.

Sobre los indicios, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que configuran "un modo de valoración judicial de determinados hechos o circunstancias debidamente acreditados en el proceso que, sin tener por sí el carácter delictivo, permiten la deducción de otros que sí lo tienen, así como la participación y responsabilidad en ellos" (Resolución de la Sala de lo Constitucional en proceso de Hábeas Corpus 36-2008, del 08/VII/2008).

Ahora bien, dado que los principios que rigen al Derecho Administrativo Sancionador han sido recogidos con ciertas matizaciones del Derecho Penal, y que el Código Procesal Penal es de aplicación supletoria en esta sede, es pertinente también citar jurisprudencia de la Sala de lo Penal de la misma Corte; la cual sobre los indicios ha señalado que: "*(...) para que constituyan prueba deben someterse a las mismas normas que regulan la fijación de hechos mediante prueba directa, es decir respetar los parámetros de su legal recolección e incorporación, pero no pueden valorarse de forma aislada sino apoyada en prueba directa y su eficacia dependerá del engranaje realizado por el juzgador entre los indicios vertidos en juicio y su consecuencia.*" (Sentencia de casación en proceso 247-CAS-2005, del 28/XI/2005).

En razón de lo anterior, los indicios establecidos en el procedimiento deben ser robustecidos con prueba directa, lo cual únicamente puede valorarse en la resolución final del procedimiento.

Ahora bien, es oportuno enfatizar que por la naturaleza misma de la investigación preliminar, en esa etapa no se requieren elementos probatorios para ordenar la apertura del procedimiento.

En efecto, en la resolución pronunciada a las nueve horas veinticinco minutos del día diez de octubre de dos mil diecisiete, se determinó que la naturaleza de las conductas atribuidas al licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos, no permitía descartar en ese momento o etapa el cometimiento de la infracción al deber ético de *“Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”*, regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG; y a la prohibición ética de *“Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”* regulada en el artículo 6 letra f) de la LEG; de manera que debía continuarse con el trámite de ley correspondiente para determinar si en efecto se habrían realizado hechos contrarios a la ética pública.

Por ello, al momento de la resolución de apertura del procedimiento aún persistían los indicios de infracciones éticas, lo cual *por supuesto* debía robustecerse con prueba directa a efecto de determinar la responsabilidad del presunto infractor.

ii) La licenciada Cornejo Bonilla arguye que se debió haber declarado la nulidad de pleno derecho del procedimiento; y que éste constituye una *“(...) evidente violación al principio constitucional ‘ne bis in ídem’ (...)* siendo que ya hubo investigación al interior de la Corporación Policial (...).”

Ahora bien, mediante resolución de las once horas treinta y cinco minutos del día veintinueve de julio de dos mil diecinueve (fs. 62 al 66), se señaló que la resolución que decretó la apertura del procedimiento no omitió ningún trámite esencial y no se provocó indefensión al interesado; por lo cual la petición de nulidad fue declarada improcedente.

También, en la resolución antes citada se hizo un análisis detallado de la potestad disciplinaria que la Administración ejerce normalmente sobre los agentes que están integrados a su organización; y por el contrario, la potestad sancionadora que el legislador ha atribuido al Tribunal de Ética Gubernamental, lejos de procurar el orden en el interior de las instituciones públicas, *tiene como fundamento la protección del gobernado frente a cualquier acción u omisión que lesione su derecho a una buena Administración Pública*, reconocido implícitamente en el artículo 1 de la Constitución, al calificar a la persona como el origen y el fin de la actividad estatal.

En razón de lo anterior, se concluyó que el hecho que existiera una investigación al interior de la Policía Nacional Civil, no impedía que este Tribunal siguiera su propio procedimiento administrativo sancionador contra los mismos hechos por una posible infracción ética, ya que en

ambos casos se tutelan bienes jurídicos distintos, por lo que no se ha quebrantado el principio constitucional de *non bis in idem*.

iii) La licenciada Cornejo Bonilla también indicó que el día dos de septiembre de dos mil diecinueve solicitó que se declarara la caducidad de la instancia con base en los artículos 5 y 7 letra b) de las Disposiciones Transitorias del Procedimiento Administrativo y del Régimen de la Administración Pública.

Sin embargo, mediante resolución de las doce horas con cincuenta y cinco minutos del día dieciséis de octubre de dos mil diecinueve (fs. 503 al 505), se aclaró que la regulación prevista en las referidas Disposiciones no es aplicable a las actuaciones pronunciadas por este Tribunal en este caso, por cuanto la resolución en la cual se decretó la apertura del presente procedimiento administrativo sancionador fue pronunciada el día diez de octubre de dos mil diecisiete; es decir, el procedimiento *inició antes* de la entrada en vigencia de tales disposiciones transitorias; por lo cual se declaró improcedente su petición.

iv) La apoderada del licenciado Guerrero Vallecillos señaló que únicamente se le dieron tres días para presentar sus alegaciones.

Al respecto, el art. 167 de la Ley de Procedimientos Administrativos -LPA- establece que: “A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior”.

Es decir, al momento que se dictó la resolución de apertura de este caso el día diez de octubre de dos mil diecisiete, no se encontraba vigente la LPA, sino que los plazos que deben respetarse para el mismo son los contemplados en la Ley de Ética Gubernamental -LEG- y su Reglamento.

Por ello, aunque el artículo 110 de la LPA señale que a los interesados se les concederá un plazo mínimo de diez días para que hagan sus alegaciones; resulta que en el presente procedimiento deben aplicarse los tres días que regula el art. 95 inc. 2º del Reglamento de la LEG para ese efecto, pues lo contrario implicaría realizar una aplicación retroactiva de la norma, lo cual está vedado por la propia LPA.

v) Si bien como lo refiere la apoderada del investigado, sólo los señores [REDACTED] y [REDACTED] se encontraban asignados directamente al licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos, la prueba obtenida reveló que varios empleados que en dos mil dieciséis poseían permiso para conducir vehículos institucionales del Grupo Aéreo Policial (f. 204), utilizaron los automotores para efectuar diligencias privadas del Jefe.

vi) Sobre el informe de fecha diecinueve de octubre de dos mil dieciséis rendido por el licenciado Guerrero Vallecillos que se encuentra incompleto a folios 24 y 25, se aclara que el mismo fue remitido de esa manera por el ex Director General de la PNC; y este Tribunal no ha sustraído ningún folio de la documentación aportada a lo largo de todo el procedimiento.

vii) Respecto del acta suscrita por el Jefe de la Sección de Investigación Disciplinaria del Grupo Aéreo Policial que los Libros de Comisiones no reflejaban traslados de familiares o amigos

del licenciado Guerrero Vallecillos (f. 39), se comprobó que en dichos Libros sí constaban diligencias particulares del investigado.

Es importante señalar que, como todos los actos administrativos, los informes emitidos por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones gozan de presunción de legitimidad y, por tanto, pueden fungir como elementos probatorios.

viii) Sobre las resoluciones de la PNC que adjuntó la abogada Cornejo Bonilla a fs. 71 al 75, se reitera que las mismas hacen referencia a la adquisición de repuestos y servicios para el equipo LV 01-2160 efectuados en diciembre de dos mil quince sufragados con recursos del Fondo Circulante; situación que no es parte del objeto del presente procedimiento.

ix) En cuanto a que el instructor sólo propuso dos testigos -quienes no estaban asignados directamente al investigado-, luego de haber entrevistado a muchas personas, es dable indicar que los instructores actúan por delegación del Tribunal y pueden proponer que se cite a declarar a quienes tienen conocimiento de los hechos, de conformidad con el 87 letra d) del Reglamento de la LEG.

No obstante, la proposición y recolección de la prueba realizada por el órgano instructor no es vinculante de manera automática para el Pleno de este Tribunal.

En el presente caso, el licenciado Herson Eduardo López Amaya, instructor comisionado por este Tribunal, propuso como prueba testimonial la declaración de los señores [REDACTED] y [REDACTED], pues con el primero afirmó que se acreditaría que el licenciado Guerra Vallecillos utilizaba indebidamente los vehículos LV01-2172 y LV01-2160 y que ordenaba a sus subalternos a realizar actividades particulares; que el señor José Inés Rivas Barahona podría declarar que el investigado le pedía que realizara actividades privadas en su vivienda, para lo cual se transportaba en vehículos institucionales con motoristas del Grupo Aéreo Policial; y que el señor [REDACTED] observó que una persona ajena al referido Grupo pernoctaba y utilizaba las instalaciones de dicha oficina sin ser parte de la corporación policial, con la autorización del licenciado Guerra Vallecillos.

Por ello, mediante resolución de las doce horas con cincuenta y cinco minutos del día dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal consideró que la prueba testimonial propuesta por el instructor guarda relación con el objeto del presente procedimiento y también era pertinente, necesario y útil para el esclarecimiento de los hechos atribuidos al investigado.

Así, los testimonios referidos resultaban de vital importancia, al margen que los deponentes no se encontraron formalmente asignados al licenciado Guerrero Vallecillos; puesto que la recepción de dicho medio probatorio tenía como finalidad acreditar el uso de los vehículos de la corporación policial para fines privados, y la solicitud hecha a subordinados para que realizaran actividades ajenas a las propias de sus funciones; hechos que no sólo podían ser testificados por personas asignadas al investigado, sino por cualquiera a quien le constara su ocurrencia.

x) Sobre el informe rendido por el Jefe del Departamento de Apoyo Técnico Administrativo del GAP, que explica que las comisiones se realizan las veinticuatro horas del día, los trescientos

sesenta y cinco días del año, y que los vehículos son de uso discrecional, quedó comprobado que éstos fueron usados para fines estrictamente particulares del investigado; y se reitera que incluso los vehículos *de uso discrecional* deben ser utilizados debida y racionalmente, atendiendo a los fines institucionales para los cuales están destinados.

xi) El análisis de los Libros de Comisiones ya fue efectuado en el considerando IV apartado 4 de esta resolución.

xii) Respecto de las circunstancias relativas al señor [REDACTED] ya se vertieron los hechos probados sobre esta persona en el considerando IV apartado 6 de la presente resolución.

xiii) La abogada [REDACTED] sostiene que no se le notificó que el instructor Moris Edgardo Landaverde Hernández iba a realizar los interrogatorios de los testigos de cargo y los contrainterrogatorios de los testigos de descargo.

Ahora bien, consta en el acta que documentó la realización de la audiencia de prueba celebrada el día doce de noviembre de dos mil diecinueve, al iniciar la misma el Presidente de este Tribunal delegó expresamente al licenciado Landaverde Hernández para que pudiera actuar conjunta o separadamente con el licenciado Carlos Edgardo Artola Flores, y realizar el interrogatorio de los testigos (f. 514).

xiv) La abogada Cornejo Bonilla impugna la credibilidad del testigo [REDACTED] con base en el artículo 356 del Código Procesal Civil y Mercantil, “(..) además de ser totalmente contradictorio en su deposición, llegó a declarar falsedades (...) puesto que nunca se desempeñó como motorista de mi poderdante (...)”.

El referido artículo indica que la credibilidad del testigo dependerá de las circunstancias o hechos que determinen la veracidad de sus declaraciones; señalando, además, que la parte que resulte perjudicada por la declaración de un testigo podrá alegar falta de credibilidad mediante cualquier medio de prueba pertinente, con base en el comportamiento del testigo mientras declara o en la forma en que lo hace, en la naturaleza o el carácter del testimonio, etcétera.

Con respecto a la disposición antes citada, la jurisprudencia refiere que “la impugnación de la credibilidad de un testigo, es decir, las alegaciones con el objeto de desacreditar la fuerza probatoria de lo declarado por un testigo no invalida el testimonio sino que únicamente sirve para evidenciar la posible falta de veracidad en su declaración, en otras palabras, opera como precaución o advertencia hacia el juzgador que la ley autoriza en cuanto a la valoración de las declaraciones testificales de aquellas personas que puedan estar afectadas de parcialidad por razones de parentesco, amistad o enemistad, dependencia, intereses comerciales, etc., y por ello no puedan ser veraces; reconociendo el legislador en la norma antes transcrita un medio de defensa a la parte que se considere pueda resultar perjudicada por la declaración de un testigo”. (*Sentencia de la Cámara Tercera de lo Civil del 03/X/2013, ref. 198-MS-13*).

En esa línea, para este Tribunal la falta de credibilidad invocada por la abogada no es suficiente para descartar como prueba la declaración del testigo en referencia, pues no se han expuesto argumentos que permitan advertir un interés o parcialidad por parte del deponente.

xv) Sobre el hecho que el licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos “(...) cumplía a cabalidad con sus funciones en el GAP, incluso en horas no hábiles (...)”, es un tema que no está en discusión; como tampoco los múltiples reconocimientos que el investigado haya recibido en su carrera; pues el objeto del presente procedimiento se circunscribe a la utilización de los vehículos institucionales para diligencias particulares, y la solicitud efectuada a los diversos motoristas que estaban empleados en el GAP que efectuaran las mismas.

xvi) Respecto de la petición de la abogada Mirna Yanira Cornejo Bonilla de extenderle copia simple de todo el expediente, es procedente acceder a lo solicitado.

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”.

Según el Decreto Ejecutivo N.º 104 de fecha uno de julio de dos mil trece, y publicado en el Diario Oficial N.º 119, Tomo 400, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente en los años dos mil quince y dos mil dieciséis, vigente al momento en que el licenciado Guerrero Vallecillos cometió las infracciones señaladas, equivalía a doscientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con setenta centavos (US\$251.70).

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.

Desde esa perspectiva, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se impondrá al licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos, son los siguientes:

i) La gravedad y circunstancias de los hechos cometidos.

El artículo 218 de la Constitución establece en su primera parte que *“los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado”*, de ahí que la Sala de lo Constitucional haya interpretado que éstos deben *realizar su función con eficacia y también con una actitud de desprendimiento del propio interés o de fines personales* (sentencia del 28/II/2014, Inconstitucionalidad 8-2014, Sala de lo Constitucional).

Ahora bien, la legislación secundaria, particularmente la LEG contiene como uno de sus principios, el de supremacía del interés público –Art. 4 letra a) de la LEG–, el cual orienta a todos los destinatarios de esa norma a *anteponer siempre el interés público sobre el interés privado*.

Asimismo, debe considerarse que todo servidor público está conminado a cumplir con buena fe los deberes que su cargo le impone. Esta buena fe se identifica con el ánimo de servicio y de solución legítima a las necesidades de la colectividad y, por ende, de su nivel de responsabilidad y compromiso con la sociedad, a cuyos intereses debía servir. De este modo, la magnitud de la infracción deriva en este caso de su opción de privilegiar intereses particulares sobre el interés general ante el incumplimiento de sus funciones.

Finalmente, se repara que los hechos constitutivos de infracciones éticas ocurrieron de manera frecuente en el lapso de un año, por lo que se trata de hechos de considerable gravedad.

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 particular, el licenciado Guerrero Vallecillos se benefició directamente con la utilización de los vehículos propiedad del Grupo Aéreo Policial, con la conducción de motoristas institucionales, aprovechándose también del combustible sufragado con fondos públicos.

iii) El daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados.

La conducta del investigado ocasionó *un daño al erario de la Administración Pública*, pues los vehículos y motoristas empleados para fines no institucionales dejaron de estar afectos a la satisfacción de verdaderas necesidades atendibles por la Policía Nacional Civil, a quien compete garantizar la seguridad pública de la población, servicio público esencial que no puede dejar de ser prestado por el Estado.

Adicionalmente, el uso de los vehículos placas P 603-092, P 603-098 y el equipo identificado como 01-545 para fines particulares supuso *una afectación de los recursos* por el desvalor que se produce en los automotores cada vez que son utilizados.

iv) De la capacidad de pago al momento del inicio de la infracción.

Entre junio de dos mil quince y junio de dos mil dieciséis, período en el cual el licenciado Guerrero Vallecillos cometió las infracciones a la ética, éste devengó un salario mensual de dos mil ciento ochenta y siete dólares con cincuenta centavos (\$2,187.50); con un sobresueldo mensual de doscientos cincuenta dólares (\$250.00) [f. 156].

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias de los hechos cometidos, el beneficio obtenido, y el daño económico ocasionado a la Administración Pública, es pertinente imponer al licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos una multa en atención al período en que cometió las conductas antiéticas: seis salarios mínimos para el año dos mil quince por cada infracción, equivalentes a un mil quinientos diez dólares de los Estados Unidos de América con veinte centavos (US\$1,510.20); y seis salarios mínimos para el dos mil dos mil dieciséis por cada infracción, equivalentes a un mil quinientos diez dólares de los Estados Unidos de América con

veinte centavos (US\$1,510.20); cuya suma total asciende a tres mil veinte dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$3,020.40), por la transgresión del deber ético de “Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”, y la prohibición ética de “Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”, regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letra f) de la LEG.

Esta cuantía resulta proporcional a las infracciones cometidas 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 letras a) e i), 5 letra a), 6 letra f), 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* al licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos, Jefe del Grupo Aéreo Policial de la Policía Nacional Civil, con una multa total de tres mil veinte dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$3,020.40), por haber transgredido el deber ético de “Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados”, y la prohibición ética de “Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales”, regulados en los artículos 5 letra a) y 6 letra f) de la Ley de Ética Gubernamental.


b) Se hace saber al licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos 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.

c) *Extiéndase* copia simple del expediente para ser entregada a la licenciada Mirna Yanira Cornejo Bonilla, apoderada del licenciado Miguel Ángel Guerrero Vallecillos.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN



Co3