

## 6-O-14

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las nueve horas y diez minutos del día diecisiete de mayo de dos mil dieciocho.

El presente procedimiento inició de oficio con base en la información publicada el día doce de junio de dos mil catorce en el periódico La Prensa Gráfica, donde se relacionó la investigación realizada por la Inspectoría de la Policía Nacional Civil contra el subinspector Ricardo Lovo, Jefe de la Unidad Rural de Morazán, por el supuesto uso indebido de la patrulla 122-333 y el camión placas N-4788 para trasladar material de construcción desde la ciudad de San Francisco Gotera hasta Jocoro (f. 1).

### **Considerandos:**

#### **I. Relación de los hechos.**

##### *a) Objeto del caso*

Al investigado se atribuye la posible transgresión 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 Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG; por cuanto en abril y junio de dos mil catorce habría usado los vehículos placas N-4788 y N-18296 para fines particulares.

##### *b) Desarrollo del procedimiento*

1. Por resolución de las ocho horas y treinta y cinco minutos del día veintitrés de octubre de dos mil catorce, se ordenó la investigación preliminar y se requirió informe al Director General de la Policía Nacional Civil (fs. 2 y 3).

2. Mediante oficio referencia PNC/DG/No.150-2484-14 recibido en esta sede el día diecisiete de noviembre de dos mil catorce, el comisionado Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, Director General de la Policía Nacional Civil, respondió el requerimiento formulado (fs. 5 al 23).

3. Por resolución de las nueve horas del día cuatro de febrero de dos mil quince, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el ingeniero Ricardo Antonio Lovo Zelaya, Jefe de Base Rural de Morazán de la Policía Nacional Civil (PNC), y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (f. 24).

4. Con el escrito presentado el día diez de marzo de dos mil quince, el ingeniero Ricardo Antonio Lovo Zelaya, expresó sus argumentos de defensa, nombró a la licenciada \*\*\*\*\* para que lo representara como defensora particular en el presente procedimiento y agregó prueba documental.

En sus argumentos de defensa el investigado, en síntesis, aseveró que la corporación policial tramitó el procedimiento disciplinario referencia TDN-01-15 “(...) por utilizar un camioncito 12-001 Placa N4788 de la Delegación Morazán, y el equipo 12-2333 patrulla

policial asignado a la Base Rural Morazán para trasladar un material de construcción (...)” de su propiedad.

Añadió que el día siete de abril de dos mil catorce aproximadamente a las ocho horas llamó al cabo \*\*\*\*\*\*, Jefe de Administración de la Delegación de Morazán, para solicitarle el “camioncito viejo 12-0001 de la Delegación”, ya que necesitaba trasladar unos bloques desde una distribuidora de materiales de construcción ubicada a quinientos metros al poniente de la Base Rural de la PNC, hacia su residencia particular, quien le respondió que “SI QUE NO HABÍA PROBLEMA” ya que el Jefe Regional de la Zona de Oriente en una reunión había manifestado que se podía apoyar al personal policial en estas situaciones de carácter social, que solo buscara motorista “(...) Fue entonces que fueron los agentes \*\*\*\*\* (...) y \*\*\*\*\* (...) destacados en esta Base Rural de Morazán a traerlo a la Delegación (...)”, —lo que afirma consta en las certificaciones del Libro de Novedades que agregó como prueba—, “(...) Por lo que teniendo la autorización del Encargado de dicho camión, se procedió a trasladar el material de construcción de la Bloquera a la casa de habitación el Agente \*\*\*\*\* (...), según la Certificación del libro de Novedades de la Base Rural (...)”.

Indicó también que el “02 de junio del 2014” solicitó a la Delegación que llegaran a traerlo a su residencia, presentándose a las catorce horas y dieciocho minutos los agentes \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*\*, en el patrulla equipo 12-2333, por lo que le pidió al agente \*\*\*\*\* el favor de pasar pagando veinte bolsas de cemento y electro malla en la Ferretería el \*\*\*\*\* del municipio de Gotera, aprovechando que iban a dejar documentación a la Delegación de Morazán, luego a las dieciséis horas y cuarenta y cinco minutos llegó nuevamente a su casa el agente \*\*\*\*\*\*, y le dijo a su esposa que habían tenido un accidente de tránsito con un vehículo particular, y que transportaban el material de construcción que el investigado había mandado a pagar, de lo cual tuvo conocimiento a las diecisiete y treinta horas aproximadamente.

Agregó que el referido vehículo fue reparado inmediatamente después del accidente, y que la institución no incurrió en gastos ya que estos fueron cubiertos por el señor \*\*\*\*\*\* (fs. 27 al 271).

5. Por resolución de las quince horas y treinta minutos del día veintiuno de abril de dos mil dieciséis, se previno al investigado que en el plazo de cinco días hábiles presentara su escrito de defensa en legal forma, así como la copia certificada ante notario o, en su defecto, original y copia para su confrontación del poder mediante el cual nombraba como su apoderada a la licenciada \*\*\*\*\*\* (f. 272).

6. Con el escrito presentado el día diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, el ingeniero Lovo Zelaya subsanó la prevención formulada por este Tribunal, ratificó lo planteado en su escrito de defensa, acreditó en debida forma el nombramiento de la licenciada

\*\*\*\*\*como su apoderada general judicial, solicitó se admitiera la prueba documental que agregó en su escrito del día diez de marzo de dos mil quince, y ofreció además como prueba la resolución pronunciada por el Tribunal Disciplinario Nacional de la PNC el día veintisiete de marzo de ese mismo año.

7. Por resolución de las trece horas y treinta minutos del día veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, se autorizó la intervención de la licenciada \*\*\*\*\* , como apoderada general judicial del investigado, se abrió a pruebas el procedimiento y se comisionó a la licenciada Claudia Yanira Lara de Cruz como instructora (f. 281).

8. En la etapa probatoria se presentaron los siguientes escritos:

a) El del señor Ricardo Antonio Lovo Zelaya, presentado el día cinco de octubre de dos mil dieciséis, mediante el cual adjuntó prueba documental y revocó el nombramiento de la licenciada \*\*\*\*\* como su apoderada general judicial (fs. 285 al 296).

b) Informe de la licenciada Claudia Yanira Lara de Cruz, instructora de este Tribunal, de fecha siete de octubre de dos mil dieciséis, mediante el cual incorporó prueba documental y ofreció la declaración del señor \*\*\*\*\* (fs. 297 al 326).

9. En la resolución pronunciada a las catorce horas y diez minutos del día veintiséis de julio de dos mil diecisiete, se dejó sin efecto la intervención de la licenciada \*\*\*\*\* como apoderada general judicial del investigado, se citó al señor \*\*\*\*\* a la audiencia de prueba señalada a partir de las nueve horas del día diez de agosto de dos mil diecisiete, y se comisionó a la licenciada Nancy Lissette Avilés López para efectuar el interrogatorio directo a dicho testigo (fs. 327 y 328).

10. Con el escrito presentado el día treinta y uno de julio de dos mil diecisiete, el señor Ricardo Antonio Lovo Zelaya manifestó su imposibilidad de asistir a la audiencia de prueba programada para el día diez de agosto de dos mil diecisiete, por coincidirle con una cita médica del Instituto Salvadoreño del Seguro Social San Miguel, lo cual comprobó con la copia del control de otorgamiento de citas extendido por dicho Instituto el día once de mayo de ese mismo año (fs. 332 y 333).

11. Por resolución pronunciada a las ocho horas y diez minutos del día dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, se previno al señor Ricardo Antonio Lovo Zelaya que señalara una nueva dirección o medio técnico para recibir notificaciones, se citó al \*\*\*\*\* a la audiencia de prueba señalada a partir de las nueve horas del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, se comisionó a la licenciada Nancy Lissette Avilés López para efectuar el interrogatorio directo a dicho testigo; y se solicitó a la Procuradora General de la República que, designara un defensor público que brindara asistencia o representación legal al señor Lovo Zelaya en el presente procedimiento administrativo sancionador (f. 335).

12. Por medio del escrito presentado el día veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, el señor Lovo Zelaya solicitó que se señalara nueva fecha para la audiencia de prueba por encontrarse recibiendo un curso de ascenso en el cual no extendían permisos personales a participantes (f. 340).

13. Mediante resolución de las catorce horas y diez minutos del día veinticinco de octubre de dos mil diecisiete se declaró sin lugar la solicitud del investigado de reprogramar la audiencia señalada por no acreditar las circunstancias en las que fundaba su petición, y se confirmó la resolución de las ocho horas con diez minutos del día dieciséis de octubre de dos mil diecisiete (f. 341).

14. El día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, se desarrolló la audiencia probatoria, en la cual se le concedió intervención al licenciado Evenor Alonzo Bonilla en su calidad de defensor público del señor Ricardo Antonio Lovo Zelaya y se recibió la declaración del señor \*\*\*\*\* (fs. 344 al 347).

15. Por resolución de las nueve horas y diez minutos del día dieciséis de abril de dos mil dieciocho, se concedió al investigado el plazo de tres días para que presentara las alegaciones que estimase pertinentes (f. 349).

16. Con el escrito presentado el día veintisiete de abril del corriente año, el investigado contestó el traslado conferido y, en síntesis, solicitó que no sea valorada la declaración del agente \*\*\*\*\*, debido a “(...) que durante el interrogatorio se contradijo y cambio las versiones de los hechos, con respecto a las declaraciones que el dio en su momento en la investigación interna que me hizo la Institución Policial con la Unidad de Control y la Unidad de Investigación Disciplinaria Región Oriental (...). Admitiendo además en el interrogatorio de ese día que lo que habían escrito en el Libro de Control de Novedades de la Base Policía Rural Morazán, en ambos casos no eran correctos, es decir que había mentido, poniendo aún más en duda su declaración.

En el caso del camión N4-788 el responsable del control, uso adecuado, cuidado, custodia y mantenimiento era el Cabo Carlos Noé Ayala Jefe del Departamento de Administración la Delegación PNC Morazán (...).

De acuerdo a la investigación realizada por la institución policial, (...) el señor (...) Ayala le entregó la llave al agente \*\*\*\*\*, así como las instrucciones de lo que iba a realizar, con pleno conocimiento y quien fue quien autorizó (...).

(...) en una entrevista el agente \*\*\*\*\* en mención confirma lo expuesto, no así (...) como testigo, donde cambia la versión de los hechos (...).

Asimismo, indicó que con relación a los hechos ocurridos el día dos de junio de dos mil catorce, el agente \*\*\*\*\*, “(...) en la audiencia manifestó que no fueron a dejar documentación y que yo ordene poner en el Libro de Control de la Base Policía Rural esa

mentira, por lo que se vuelve a contradecir y mentir, yo solo le pedí dejar un dinero en la Ferretería El \*\*\*\*\*(...) a una empleada (...)"

Agregó que el día veintisiete de marzo de dos mil quince, se realizó la audiencia en el Tribunal Nacional Disciplinario de la PNC, en la cual fue absuelto de responsabilidad disciplinaria; y el día quince de agosto de ese mismo año recibió un reconocimiento a la Excelencia Regional, por ser un oficial profesional y responsable (fs. 351 al 354).

Los anteriores argumentos se responderán en el apartado de la presente resolución en el que se efectúe el análisis del caso.

## **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 a evitar conflictos de intereses y, 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 a lo establecido en el artículo 1 de la Ley de Ética Gubernamental –en lo sucesivo 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) Infracción atribuida.*

En el presente procedimiento se atribuye al señor Ricardo Antonio Lovo Zelaya, Jefe de Base Rural de la Policía Nacional Civil, departamento de Morazán, el uso indebido de los vehículos placas N-4788 y N-18296, por cuanto en los meses de abril y junio del año dos mil catorce, los habría utilizado para fines particulares.

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*”, regulada en el Art. 5 letra a) de la LEG, establece con precisión que los servidores públicos y quienes sin tener tal calidad administren bienes o manejen fondos públicos deben hacer uso *racional* de los recursos estatales, únicamente para los fines institucionales; pues el desvío de los mismos hacia fines particulares indiscutiblemente constituye un acto de corrupción.

Asimismo, la LEG 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, 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, 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.

Por último, no debe perderse de vista 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 naturalmente riñe con la utilización de los mismos con propósitos personales.

*c) Prueba aportada.*

En este caso la prueba que ha sido aportada es la siguiente:

i) Copia de los Memorandum No. SA/2704/2014 de fecha doce de noviembre de dos mil catorce, del Subdirector de Administración al Director General, y No. SA/DP/DRH No.2065-2014 de fecha diez de ese mismo mes y año, de la Jefa del Departamento de Recursos Humanos al Subdirector de Administración, ambos de la PNC, mediante los cuales remiten la información laboral del señor Ricardo Antonio Lovo Zelaya (fs. 6, 9 y 10)

ii) Copia del Memorandum SA/DL/DT No. 01236/2014 de fecha once de noviembre de dos mil catorce, del Jefe de División Logística al Sudirector de Administración, ambos de la Policía Nacional Civil, mediante el cual informan respecto a la asignación de los vehículos equipo 122-333 y placas N-4788 (fs. 7 y 8).

iii) Copia de Memorandum RO-J-O620-14 del diecinueve de noviembre de dos mil catorce, del Jefe de la Región Oriental al Director General, ambos de la PNC, en el cual informa respecto del inicio del procedimiento disciplinario contra el Subinspector Ricardo Antonio Lovo (f. 12).

iv) Copia de la nota suscrita por el Cabo Carlos Noé Ayala, Jefe de Administración dirigida al Jefe de la Delegación de la PNC Morazán del día cuatro de junio de dos mil catorce en la cual informa que el día siete de abril a las nueve horas el subinspector Ricardo Lovo Zelaya había manifestado que necesitaba apoyo del equipo policial camioncito 12-001, placas N 4788, para trasladar un material de la base rural y que lo llevaría el motorista Erick Orlando Torres, por lo que procedió a entregarle las llaves de dicho equipo (f. 13).

v) Copias de las entrevistas realizadas en el procedimiento disciplinario instruido por la PNC contra el señor Lovo Zelaya (fs. 14 al 18).

vi) Copias de las Actas de asignación de los vehículos con referencia de equipos LV12-2333 y C-12-01, (fs. 19 y 20).

vii) Copia de la tarjeta de circulación del vehículo placas N18296 (f. 21).

viii) Copia parcial del Libro de Novedades de San Francisco Gotera, respecto a los registros del día siete de abril de dos mil catorce (fs. 22 y 23)

ix) Certificación parcial del expediente disciplinario referencia No. TDN 01/2015 instruido contra el Subinspector Ricardo Antonio Lovo Zelaya (fs. 32 al 271).

x) Certificación de la resolución emitida por el Tribunal Disciplinario Nacional de la Policía Nacional Civil, de fecha veintisiete de marzo de dos mil quince pronunciada en el caso del Subinspector Ricardo Antonio Lovo Zelaya en la cual se le absolvió de responsabilidad (fs. 287 al 293).

xi) Copia del acuerdo de nombramiento del señor Lovo Zelaya (fs. 306 y 307).

xii) Copia del memorándum SA/DL/890/2016 enviado por el Jefe de División de Logística al Subdirector de Administración el día cuatro de octubre de dos mil dieciséis, respecto a la asignación de los vehículos placas N-4788 y N-18296 y el mecanismo de su control y resguardo (f. 308).

xiii) Copia de las tarjetas de circulación y detalle de las características de los vehículos placas N-4788 y N-18296 (fs. 309 al 311).

xiv) Copia parcial del Instructivo para Regular la Asignación, el Uso y Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Vehículos Institucionales de la PNC (fs. 312 al 314).

xv) Certificación parcial del Libro de Novedades correspondiente a los días siete de abril y dos de junio de dos mil catorce, suscrita por el Jefe de la Base de la Policía Rural de Morazán (fs. 319 al 326).

xvi) Declaración del señor \*\*\*\*\*\*, quien en síntesis indicó en audiencia realizada por el Tribunal, ser agente de la Policía Nacional Civil destacado en la Base Rural de Morazán, donde se desempeña como motorista y operativo; que el día siete de abril de dos mil catorce se encontraba haciendo patrullaje cuando el agente \*\*\*\*\* le informó que debía realizar unos viajes de bloques de construcción en el camión de la Policía Nacional Civil, equipo doce cero cero uno, luego de recibir esa indicación el testigo le llamó al jefe Lovo Zelaya, quien le dijo que ya había coordinado con el jefe de administración el uso del camión; esa tarde se constituyó a una Bloquera que está frente a Ciudad Mujer de Morazán, donde procedió a cargar el camión de aproximadamente cuatrocientos bloques de construcción, los cuales llevó hacia la casa de habitación del señor Lovo Zelaya, que se encuentra a unos diez kilómetros de la Bloquera; señaló, que al llegar a dicha residencia lo esperaban los albañiles que estaban haciendo los trabajos y además salió un señor de nombre Ramón conocido con el apelativo de “Oso”, quien comenzó a tomar fotos las cuales publicó en las redes sociales, originando esta investigación.

Manifestó que posteriormente realizó otro viaje, y para ello utilizó unos diez galones de combustible, los cuales fueron proporcionados por la institución policial, ya que el camión se desplazó desde la Delegación de Gotera a la base rural, aclaró que dichos bloques serían utilizados para una obra de construcción de la casa de habitación del señor Lovo Zelaya.

Luego, expresó que el día dos de junio de dos mil catorce, el operador que se encontraba de turno le informó vía radial que debía presentarse a la base, donde el agente Portillo Quintanilla, comandante de guardia le indicó que debía pasar a la base en Jocoro y a traer al señor Lovo Zelaya a su vivienda. Al llegar a dicho lugar el señor Lovo Zelaya le dijo que fuera en la patrulla, equipo número doce veintitrés treinta y tres entregándole la cantidad de trescientos dólares para que comprara treinta bolsas de cemento y setenta y cinco metros de hierro. Afirma el testigo haberle expresado a su jefe que no era correcto hacer eso, a lo que el señor Lovo Zelaya le respondió que ya había coordinado con el jefe y que estaba autorizado,



y que registraran en el Libro de Novedades que iban a dejar documentación, y así lo hicieron, por lo que junto con el agente \*\*\*\*\* se dirigieron hacia la Ferretería “\*\*\*\*\*”, ubicada a unos catorce kilómetros de la base, y cuando se trasladaban hacia la residencia del señor Lovo Zelaya aproximadamente a las quince horas y treinta minutos, tuvieron un accidente de tránsito al colisionar con otro vehículo, y los albañiles que estaban trabajando en la casa del investigado, llegaron a descargarlo antes que los agentes de tránsito se presentaran a inspeccionar el accidente.

Finalmente, señaló que en este segundo hecho fueron utilizados dos vales combustible de cinco punto setenta y uno cada uno, y que realizó dichas actividades por temor a represalias, traslados arbitrarios por parte de los jefes si se negaba.

En seguida, el licenciado Evenor Alonzo Bonilla, Defensor Público, interrogó al testigo, a cuyas preguntas respondió, que el día siete de abril de dos mil catorce recibió la orden vía radio por parte del agente Manuel Portillo, que en este primer hecho se encontraba solo, y que la orden que le dieron también la escuchó el agente \*\*\*\*\*. Agregó que en la segunda ocasión fue acompañado por el agente Marcos, y que en el Libro de Novedades se hizo constar que iban a dejar documentación, a petición de su jefe para que no quedara constancia de la compra de materiales que realizaron, lo cual obedeció por temor a represalias (fs. 344 al 347).

Por otra parte, el Subinspector Lovo Zelaya presentó como prueba la copia certificada por Notario del Reconocimiento “Excelencia Regional Policía Oriental” que le fue otorgado el día quince de agosto de dos mil quince por el Director General de la Policía Nacional Civil (f. 294).

Al respecto, este Tribunal indica que el referido documento, no será objeto de valoración por no estar relacionado con los hechos objeto del presente procedimiento de conformidad al artículo 89 del Reglamento de la LEG.

*d) Valoración de la prueba y decisión del caso.*

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

En el presente procedimiento, se ha acreditado que el señor Ricardo Antonio Lovo Zelaya es Subinspector de la PNC, quien ingresó a la corporación policial a partir del día veinticinco de octubre de dos mil seis, y desempeñó el cargo funcional de Jefe de Base Rural de Morazán durante el período investigado, según consta en la copia del memorándum de comunicación interna No. SA/2704/2014 de fecha doce de noviembre de dos mil catorce, enviado por el Subdirector de Administración al Director General, ambos de la Policía Nacional Civil (f. 6), y la copia del acuerdo No. A-0052-01-2014 de refrenda de

nombramientos de personal por Ley de Salarios dos mil catorce, en el cual se incluye al señor Lovo Zelaya (fs. 306 y 307).

Asimismo, se constató que los vehículos: *a*) camión equipo policial C-12-0001 placas N-004788; y *b*) Pick Up equipo policial LV12-2333 placas N-018296, son propiedad de la Policía Nacional Civil y se encuentran asignados al Centro de Costo de la Delegación de Morazán, bajo la responsabilidad del señor Subcomisionado \*\*\*\*\*, tal y como se verifica en la copia del memorándum de comunicación interna SA/DL/890/2016 enviado por el Jefe de División de Logística al Subdirector de Administración de dicha corporación policial, el día cuatro de octubre de dos mil dieciséis (f. 308) y en la copia de las tarjetas de circulación de dichos automotores (f. 309).

Por otra parte, se ha establecido que el día siete de abril de dos mil catorce, el subinspector Lovo Zelaya solicitó al cabo Carlos Noé Ayala, Jefe de Administración de la Delegación de Morazán, el apoyo del equipo policial camión 12-0001, placas N-4788, para trasladar material de la base rural y que lo conduciría el motorista Erick Orlando Torres, a quien fueron entregadas las llaves de dicho automotor, según consta en la copia de la nota suscrita por el cabo Ayala y dirigida al Jefe de la Delegación de la PNC de Morazán, el día cuatro de junio de dos mil catorce (f. 13), lo cual también se relaciona en la resolución del Tribunal Disciplinario Nacional de la PNC (f. 291) así como en la entrevista que la instructora comisionada por este Tribunal realizó al señor Ayala (f. 298).

Adicionalmente, con la declaración del testigo Erick Antonio Torres Rivas, se determinó que colaboró con el subinspector Lovo Zelaya para trasladar material de construcción hacia su casa de habitación en *dos* ocasiones, utilizando para ello los vehículos propiedad de la PNC, placas N-4788, y N-018296 (fs. 344 al 347), según el siguiente detalle:

*i*) La primera, el día siete de abril de dos mil catorce, al ser informado por el “agente Villeda Garay” que debía realizar unos viajes de bloques de construcción en el camión de la Policía Nacional Civil, equipo 12-0001 placas N-4788; momento en el cual –según su declaración–, le llamó a su jefe, Ricardo Lovo Zelaya, quien le manifestó que ya había coordinado con el Jefe de Administración el uso del referido camión, y le solicitó que fuera a traer unos bloques de cemento a San Francisco Gotera y los trasladara a Jocoro. Explicó que se constituyó a una “Bloquera” que está ubicada frente a Ciudad Mujer de Morazán, donde procedió a cargar el camión con los bloques de construcción, por lo cual realizó dos viajes, trasladando en el primero aproximadamente cuatrocientos bloques hacia la casa de habitación del señor Lovo Zelaya.

*ii*) La segunda ocurrió el día dos de junio de dos mil catorce, en dicha ocasión –expresó el testigo–, que iba a dejar documentación a la Delegación de Morazán en el equipo policial LV12-2333 placas N-018296, cuando le informaron vía radial que debía ir por el señor Lovo Zelaya a su vivienda, al llegar el investigado le entregó la cantidad de trescientos dólares y le

indicó que fuera a la Ferretería “\*\*\*\*\*”, ubicada en San Francisco Gotera a comprarle treinta bolsas de cemento y setenta y cinco metros de hierro; y, que luego dicho material lo trasladara a su vivienda. Agregó, que se dirigió a dicha ferretería junto con el agente \*\*\*\*\* , y cuando se trasladaban con el material solicitado hacia la residencia del señor Lovo Zelaya apróximadamente a las quince horas y treinta minutos, colisionaron con otro vehículo, informaron de ello al señor Lovo Zelaya quien envió algunos trabajadores para que descargaran el material, por lo que al llegar los agentes de tránsito a inspeccionar el accidente, ya no estaban dichos materiales.

Además, el señor \*\*\*\*\* afirmó en su declaración que el día dos de junio de dos mil catorce, el señor Lovo Zelaya le manifestó que registraran en el Libro de Novedades que iban a entregar documentación, porque él ya había coordinado con el jefe; y en realidad, el investigado les pidió que se trasladaran a la Ferretería “\*\*\*\*\*”, para comprar material que utilizaría en la construcción que realizaba en su casa de habitación (fs. 345 y 346).

Ahora bien, en el presente caso, el investigado al contestar el traslado que le fue conferido (fs. 351 al 354) intenta descalificar la declaración del señor \*\*\*\*\* , la cual solicita no sea valorada por resultar contradictoria con versiones anteriores brindadas por dicho testigo.

A ese respecto, debe indicarse que la prueba testimonial constituye, por definición, un verdadero medio de prueba y es capaz en su eficaz concreción de viabilizar la estimación o desestimación, en su caso, de una pretensión. Claro está que no debe entenderse como de carácter general y omniaplicativa, pues siempre se deberá evaluar su pertinencia y conducencia en cada caso concreto (*sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del 11/IX/2001, amparo 372-2000*).

En ese sentido, corresponde al juzgador apreciar de acuerdo con las normas de la Sana Crítica, el valor de la prueba testimonial, sin hacer depender tal apreciación del número de testigos, sino que utilizando un sistema racional de deducciones (*sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del 8/XII/1999, habeas corpus 367-99*).

Por ende y conforme a las reglas de valoración de la sana crítica, el Tribunal aprecia que el señor Torres Rivas es un testigo directo de los hechos objeto de este procedimiento, cuya declaración fue recibida bajo juramento de decir la verdad en audiencia oral en la que se brindó a los intervinientes la posibilidad de controvertir dicha prueba.

Así, con base en la sana crítica este ente colegiado estima que el testigo no ha sido desacreditado y, por tanto, su declaración será estimada como un medio de prueba para acreditar que atendió las instrucciones del subinspector Lovo Zelaya para trasladar material de construcción hacia su casa de habitación en *dos* ocasiones, utilizando para ello los vehículos propiedad de la PNC, placas N-4788, y N-018296.

Por otra parte, consta en la certificación parcial del Libro de Novedades, que el día siete de abril de dos mil catorce a las once horas con treinta minutos, salió el agente \*\*\*\*\* con el camión N-4788; y el día dos de junio de ese mismo año, a las catorce horas con cuarenta y ocho minutos, salieron de la base los agentes \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* en el equipo policial 2333 hacia la Delegación de San Francisco Gotera, y a las dieciséis horas con treinta y tres minutos de esa misma fecha, el agente \*\*\*\*\* que se conducía en el equipo 23333, informó vía radio que en la altura de la pasarela de Jocoro “se les había cruzado un vehículo ocasionando un accidente de tránsito” (fs. 320, 323 y 324).

De hecho, el investigado al hacer uso de su derecho de defensa (fs. 27 al 31), admitió que el día siete de abril de dos mil catorce aproximadamente a las ocho horas llamó al cabo Carlos Noé Ayala, Jefe de Administración de la Delegación de Morazán, para solicitarle el “camioncito viejo 12-0001 de la Delegación”, ya que necesitaba trasladar unos bloques desde una distribuidora de materiales de construcción ubicada a quinientos metros al poniente de la Base Rural de la PNC, hacia su residencia particular; y teniendo autorización del Encargado de dicho camión, “se procedió a trasladar el material de construcción de la Bloquera a la casa de habitación el Agente \*\*\*\*\* (...), según la Certificación del libro de Novedades de la Base Rural (...)”.

Asimismo, en cuanto a los hechos sucedidos el día dos de junio de dos mil catorce, el señor Lovo Zelaya admitió que solicitó a la Delegación que llegaran a traerlo a su residencia, presentándose a las catorce horas y dieciocho minutos los agentes \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , en el patrulla equipo 12-2333, por lo que le pidió al agente \*\*\*\*\* el favor de pasar pagando veinte bolsas de cemento y electro malla en la Ferretería el Baratillo del municipio de Gotera, aprovechando que iban a dejar documentación a la Delegación de Morazán.

Conforme a lo establecido en el artículo 314 ord. 1º del Código Procesal Civil y Mercantil, los hechos admitidos o estipulados por las partes no requieren ser probados. En ese sentido, la admisión de los hechos efectuada por el investigado robustece el testimonio del señor Torres Rivas y permite concluir que, en efecto, los vehículos de la PNC sí fueron utilizados para transportar materiales de construcción hacia su residencia particular.

Es preciso señalar que el artículo 51 del Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas de la PNC refiere que el Director General regulará la asignación, uso y mantenimiento de los medios de *transporte a efecto que sean utilizados racionalmente en actividades propias del servicio*, de acuerdo a lo establecido en la legislación vigente y los Manuales de Normas y Procedimientos para la Asignación y Uso de Vehículos de Transporte y de Mantenimiento y Reparación de los vehículos de la PNC.

Ciertamente, el uso de los bienes públicos –inclusive los vehículos– debe vincularse con un fin de interés general que corresponda ser satisfecho por el Estado.

En el caso de la PNC el artículo 159 inciso final de la Constitución establece que “(...) La Policía Nacional Civil tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, y todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los Derechos Humanos”.

Así también el artículo 1 inciso 1° de la Ley Orgánica de la PNC determina que ésta tiene por objeto “(...) proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos (...).”

En igual sentido, el Instructivo para Regular la Asignación, el Uso y el Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Vehículos Institucionales prevé en el apartado Normas IV, letra B “Del uso de vehículos institucionales”, No. 17 que: “Los (las) Jefes (as) de las dependencias de la institución, serán responsables de que los vehículos institucionales sean utilizados únicamente en misiones oficiales y no para fines particulares; por lo tanto no podrán llevárselos para sus lugares de residencia u otros lugares fuera de su radio de acción, en horas laborales, días festivos, fines de semana, licencia o vacaciones (...).”

En razón de ello, los vehículos propiedad de la corporación policial deben utilizarse exclusivamente para realizar tareas de seguridad pública y, en general, cumplir con las funciones que el ordenamiento ya le ha asignado.

Por el contrario, el uso de dichos vehículos para una finalidad de orden particular, de interés personal por uno de los miembros de la institución es contrario al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

Lo anterior implica que el Subcomisionado Lovo Zelaya inobservó el deber *ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG*, de hacer uso de los recursos estatales, únicamente para los fines institucionales a los que se destinan.

Con dicha conducta el investigado antepuso su interés personal –trasladar material de construcción hacia su lugar de residencia para realizar una construcción al interior de la misma– sobre el interés público y, concretamente, sobre las finalidades de la institución gubernamental a la cual presta sus servicios, la Policía Nacional Civil, lo cual resulta antagónico al desempeño ético de la función pública.

Incluso, en sus escritos de defensa el señor Lovo Zelaya admitió haber utilizado los vehículos institucionales para el traslado de los materiales de construcción y si bien aduce que fue autorizado para tal efecto, ello no le exime de responsabilidad, ya que como servidor público debió ceñirse al cumplimiento estricto de las normas éticas e incluso las normas administrativas que rigen a la PNC y no basarse en una “autorización” que riñe con la legalidad.

De hecho un acto administrativo de autorización no puede legalmente habilitar de manera alguna la utilización arbitraria de los vehículos institucionales, pues ante todo, se trata de bienes públicos afectos a fines de igual naturaleza, y que como tal debe regirse bajo las disposiciones éticas.

El uso de los bienes públicos no puede estar determinado por la voluntad de los funcionarios públicos, y cuando estos se destinan para una *finalidad distinta a la que persiguen*, se infringe la Ley.

En atención a ello, los vehículos institucionales, al igual que todos los bienes y recursos del Estado deben emplearse sólo para asuntos estatales que coadyuven a la satisfacción del interés general.

**III.** Por último, el Subinspector Ricardo Antonio Lovo Zelaya refiere en relación a los hechos que se le atribuyen en el presente procedimiento, que en el expediente disciplinario referencia No. TDN 01/2015 instruido en su contra, el Tribunal Disciplinario Nacional de la Policía Nacional Civil en resolución de las nueve horas y cincuenta minutos del día veintisiete de marzo de dos mil quince, lo absolvió de responsabilidad disciplinaria (fs. 275, 276, 287 al 293).

El referido Tribunal Disciplinario aplicó normativa interna y determinó: *i*) en cuanto al uso del vehículo equipo 12-0001 placas N-4788 “que si bien resultaba evidente su utilización y así lo confirmó el mismo indagado y la mayoría de los testigos”; sin embargo, no constituía un acto arbitrario o abuso por parte del señor Lovo Zelaya, porque había mediado una autorización otorgada por el encargado de administración de uso de vehículos, la cual tenía su origen en una directriz verbal emitida por el Comisionado \*\*\*\*\* , en tanto los vehículos institucionales pueden ser utilizados para auxiliar situaciones de necesidades de los miembros policiales; y *ii*) respecto al uso del vehículo equipo policial LV12-2333 placas N-018296, ha sido evidente el hecho de transportar material para beneficio del señor Lovo Zelaya, “no se ha comprobado la existencia de una orden directa del indagado que mande a los subalternos trasladar el material para el sitio de construcción de la vivienda del indagado”.

A ese respecto, es preciso señalar que la potestad disciplinaria tutela el ejercicio adecuado del empleo público, la cual compete a cada una de las instituciones estatales hacia su interior. Por el contrario, tal como se estableció en la resolución del 24/02/17, referencia 78-A-13 pronunciada por este Tribunal, 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 art. 1 de la Constitución al calificar a la persona como el origen y el fin de la actividad estatal.

Así lo confirma el artículo 105 inciso 1º del Reglamento de la LEG, el cual establece: *“La tramitación del procedimiento administrativo sancionador ante el Tribunal no impedirá la de otros procesos o procedimientos en los que se deduzca responsabilidad disciplinaria, civil o penal a la persona sujeta a la aplicación de la Ley (...).”* [sic]

Ello implica que la decisión adoptada por el Tribunal Disciplinario no es vinculante para este Tribunal.

De allí que, como ya se indicó la interpretación que efectúa este Tribunal como ente rector de la Ética Pública, es que una autorización no habilita el uso indebido de los bienes públicos.

Así también en aplicación del sistema de la sana crítica el Tribunal ha valorado en conjunto todos los elementos de prueba que le conducen a determinar la ocurrencia del hecho atribuido al investigado.

En razón de lo anterior, el hecho que el señor Lovo Zelaya haya sido absuelto disciplinariamente en la institución en la cual labora con base en la normativa interna, como se ha establecido en el caso particular, no impide que este Tribunal valore la prueba vertida en el presente procedimiento administrativo sancionador por la transgresión al artículo 5 letra a) de la LEG, ya que se tutelan bienes jurídicos distintos.

En conclusión, a partir de la prueba recabada en el presente procedimiento este Tribunal determina que el Subinspector Lovo Zelaya destinó: *i)* el día siete de abril de dos mil catorce, el vehículo equipo policial 12-0001 placas N-4788 para trasladar material de construcción desde un negocio ubicado en el desvío del kilómetro dieciocho de San Francisco Gotera, hacia su residencia ubicada en Jococho, ambos municipios del departamento de Morazán; y, *ii)* el día dos de junio también de dos mil catorce, utilizó el vehículo equipo policial LV12-2333 placas N-018296, para trasladar veinte bolsas de cemento y cinco pliegos de electromalla, desde la Ferretería “\*\*\*\*\*”, ubicada en San Francisco Gotera hacia su residencia infringiendo con tales acciones el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

Ello resulta antagónico al desempeño ético de la función pública, la cual debe anteponer siempre el interés público sobre el particular, en beneficio de la colectividad, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

#### **IV. 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 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 al momento en que el Subcomisionado Ricardo Antonio Lovo Zelaya cometió la infracción ética utilizando en dos ocasiones vehículos propiedad de la Policía Nacional Civil para fines particulares, equivalía a doscientos cuarenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$242.40).

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.

En este caso, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se impondrá a los infractores, son los siguientes:

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

El Subcomisionado Lovo Zelaya como Jefe de Base Rural de la Policía Nacional Civil del departamento de Morazán, tenía dentro de sus funciones proporcionar la seguridad pública en el área rural del país, a través de planes y programas operativos orientados a combatir la delincuencia y a prevenir el delito; lo que le conlleva al necesario y obligatorio conocimiento de la normativa interna de la PNC, así como a la relacionada al uso de vehículos institucionales.

Además por laborar para una institución que se encarga de un tema tan importante como la seguridad pública, y por su nivel de responsabilidad con la corporación policial y la ciudadanía en general, debía *conocer y aplicar* correctamente el código de conducta que establece el artículo 25 de la Ley Orgánica de la PNC así como la normativa interna que rige a dicha entidad y, por ende, utilizar los bienes y recursos institucionales para el cumplimiento de las funciones que le correspondía desempeñar en función de su cargo y no de un beneficio personal.

La magnitud de la infracción cometida por el Subcomisionado Lovo Zelaya deriva entonces de la naturaleza del cargo desempeñado por el referido servidor público y, por ende, de su nivel de responsabilidad y compromiso con la sociedad, a cuyos intereses debía servir, lo cual resulta antagónico al aprovechamiento de su cargo para utilizar bienes institucionales.

*ii) El beneficio o ganancias obtenidas por el infractor.*

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



En el caso particular, el señor Lovo Zelaya se benefició directamente al evitar incurrir en gastos personales para contratar en dos ocasiones transporte de carga para trasladar numeroso material de construcción que utilizó en las remodelaciones de su vivienda.

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

La conducta del señor Lovo Zelaya ocasionó *un daño a la Administración Pública* pues mientras los vehículos fueron utilizados con un destino particular, no estaban disponibles para el cumplimiento de misiones oficiales de interés institucional para la PNC y, eventualmente, pudo haberse desatendido el cumplimiento de las funciones de seguridad pública y prevención del delito, entre otras.

Adicionalmente, el uso de los referidos automotores para fines particulares supuso *una afectación de los recursos* no sólo por el desvalor que se produce en el automotor cada vez que es utilizado, sino también que estos fueron empleados por el infractor para trasladar material de peso considerable –con el vehículo placas N-4788 fueron trasladados aproximadamente cuatrocientos bloques de cemento en dos viajes; y con el equipo policial placas N-018296 fueron trasladadas treinta bolsas de cemento y setenta y cinco metros de hierro–, lo que implicó directamente una depreciación de los mismos.

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

En el año dos mil catorce, en el cual ocurrieron los hechos relacionados, el Subcomisionado Lovo Zelaya percibía un salario mensual de mil trescientos cincuenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,355.00) [fs. 306 y 307].

En consecuencia, en atención a la gravedad de la infracción cometida, al beneficio obtenido, el daño ocasionado a la Administración Pública y a la renta potencial del investigado, es pertinente imponer al Subcomisionado Ricardo Antonio Lovo Zelaya una multa de cinco salarios mínimos por la infracción ética comprobada, cuya suma asciende a **mil doscientos doce dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,212.00)**.

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

Por tanto, con base en los artículos 1 y 14 de la Constitución, III número 5 y VI letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1, 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 4 letras a) e i), 5 letra a), 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:**

*Sanciónase* al Subcomisionado Ricardo Antonio Lovo Zelaya, Jefe de la Base Rural de Morazán de la Policía Nacional Civil, con una multa de cinco salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, equivalentes a mil doscientos doce dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,212.00); lo anterior por haber infringido el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental, al utilizar: *i)* el día siete de abril de dos

mil catorce, el vehículo equipo policial 12-0001 placas N-4788; y, *ii*) el día dos de junio también de dos mil catorce, el vehículo equipo policial LV12-2333 placas N-018296, para un fin meramente particular.

*Notifíquese.*

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN