

5-O-14

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

Considerandos:

I. Relación de los hechos

1. El presente procedimiento inició de oficio con base en la información publicada el día siete de junio de dos mil catorce en el periódico La Prensa Gráfica, donde se relacionó que en memorando de la Policía Nacional Civil –PNC– de fecha veinte de mayo de ese año, consta que la institución habría incurrido en gastos de cinco mil dólares (US\$5,000.00) por el servicio de “roaming” de datos de una línea de celular utilizada durante una misión oficial que no superó los cinco días (f. 1).

2. Por resolución de las trece horas veinte minutos del día veintiuno de octubre de dos mil catorce, se inició la investigación preliminar del caso por 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; y se requirió informe al Director de la Policía Nacional Civil (fs. 2 y 3).

3. Mediante oficio referencia PNC/DG/N°150-2601-14 recibido el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, el Comisionado Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, en calidad de Director General de la Policía Nacional Civil remitió memorándum DG/UTIT/01653/2014 suscrito por el licenciado Carlos Carbajal, Jefe de la Unidad de Tecnología de Información y Telecomunicaciones de dicha institución, en la que se señaló que la línea telefónica correspondiente al número *setenta setenta cuarenta y seis cincuenta y ocho (7070-4658)* estaba asignada al señor Ángel Ever Manzano Rivera, quien en el año dos mil doce ejercía el cargo de Jefe de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad.

Consta además en el memorando suscrito por el Comisionado Jaime Leonel Granados Umaña, Subdirector de Administración de la PNC, que en marzo de ese año el señor Manzano Rivera viajó en misión oficial a Brasil y en esa ocasión incurrió en gastos mayores a cinco mil dólares (US\$5,000.00) en concepto de “roaming” de datos en la línea telefónica antes mencionada.

Finalmente, en el citado documento, se indicó que el señor Manzano Rivera tenía autorización para utilizar el servicio de “roaming” en dicha misión oficial a solicitud de la Policía Comunitaria (fs. 5 al 32).

4. Por resolución dictada en este Tribunal de las once horas veinte minutos del día nueve de febrero de dos mil quince, se decretó la apertura del procedimiento administrativo sancionador contra el señor Ángel Ever Manzano Rivera, Jefe de la Unidad de Policía Comunitaria de la PNC, a quien se atribuyó la posible infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

Además, en dicha resolución se concedió al señor Manzano Rivera el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (f. 33).

5. Mediante los escritos presentados los días cuatro de marzo y doce de mayo, ambos de dos mil quince, el señor Angel Ever Manzano Rivera ejerció su derecho de defensa, y en este último su apoderada general judicial y especial, licenciada Roxana Edith Tecia de Vigil, solicitó intervención en este procedimiento (fs. 36 al 42).

Como argumentos de defensa, la abogada Tecia de Vigil expresó que “(...) mi poderdante cumplió una orden al cumplir una Misión Oficial, para que representara a la Policía Nacional Civil, en la reunión de trabajo bilateral El Salvador y Brasil (...) logros alcanzados en el marco de la reunión materializando del bien común se obtuvieron beneficios para la Institución Policial con el apoyo en cualificar a más personal policial en el tema de Filosofía Policía Comunitaria (...) a un mas siguiendo la doctrina de extremo procesal administrativo se siguió todo un procedimiento de Autorización del viaje de mi poderdante a si como el uso del “roamig” (...) por contar todo el respaldo de sus superiores en orden jerárquico institucional de lo actuado por mi poderdante; además mi representado al autorizarlo el uso de “roamig” del celular asignado con numero 7070-4658 ,en el entender que tiene un costo asignado y limitado, que después de agotado el saldo designado no tendría que recibir ni realizar llamadas (...) es decir que la empresa CLARO hizo un cobro lenino a la Institución Policial , ya que mi cliente uso el aparato celular el “roamig” lo que está debidamente autorizado para su uso, pero que desconocía el costo ni mucho menos el límite en relación al cumplimiento del contrato preestablecido entre PNC-CLARO (...) considero que el uso de roaming no es proporcional al cobro (...) que le está afectando a mi representado y posiblemente a otros funcionarios de la Institución Policial cuando salen al exterior resultando del uso del “roamig”, que por su naturaleza funcional es necesario coordinar desde el extranjero para asumir o no compromisos institucionales.” [sic] (f. 37).

6. Por resolución de este Tribunal de las ocho horas treinta minutos del día cuatro de abril de dos mil dieciséis, se autorizó la intervención de la abogada Roxana Edith Tecia de Vigil en calidad de apoderada general judicial y especial del investigado, se abrió a pruebas el procedimiento y se comisionó al licenciado Carlos Edgardo Artola Flores como instructor para que se apersonara a la Policía Nacional Civil y entrevistara a personas que tuvieran conocimiento de los hechos investigados; asimismo, para que se presentara a la Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador, S.A. de C.V., y entrevistara al ejecutivo corporativo responsable del contrato de telefonía de la Policía Nacional Civil, específicamente sobre aspectos técnicos del uso del servicio de ““roaming””; y para que realizara cualquier otra diligencia útil para esclarecer los hechos atribuidos al señor Angel Ever Manzano Rivera.

Asimismo, se requirió informe y documentación al Director de la PNC y al Director General de Migración y Extranjería (f. 43).

7. En el escrito presentado el día diecisiete de mayo de dos mil dieciséis, la licenciada Roxana Edith Tecia de Vigil expuso que su representado “(...) al momento de apersonarse a la institución que brinda el servicio de telefonía a solicitar el contrato entre dicha institución y la Policía Nacional Civil, esta le manifestó que el cobro que hacían a la institución era por el tráfico

de datos y que podían ser absorbidos por la empresa de telefonía ya que estos eran cobrados por el uso de los correos electrónicos institucionales, lo cual evidencia que mi representado no hizo un mal uso de los fondos, bienes, recursos públicos o servicios contratados con dicha empresa, porque siempre se mantuvo en comunicación digital vía correo electrónico institucional, lo cual no debió generar ningún cargo extra a la factura habitual”.

Adicionalmente, solicitó que se pidiera a la Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador, S.A. de C.V. el contrato de servicios de telefonía suscrito con la Policía Nacional Civil, y que se recomendara al Director General de la PNC que se interpusiera una acción civil contra la empresa que suministra el servicio de telefonía ante los tribunales correspondientes (fs. 51 al 53).

8. El instructor designado por el Tribunal, mediante informe de fecha diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, incorporó como prueba documental: i) Nota de fecha veinticinco de abril de dos mil dieciséis, suscrita por el señor Juan Antonio de la Rosa, Jefe del Departamento de Aclaraciones de Grupo CLARO, en la que consta que es un derecho de los usuarios el secreto de sus comunicaciones y la confidencialidad de datos personales no públicos; ii) Nota de fecha seis de mayo de dos mil dieciséis, suscrita por el señor Roberto Ernesto Garay Sandoval, apoderado de CTE TELECOM PERSONAL, S.A. DE C.V., con la cual adjunta un informe técnico relativo al servicio de datos GRPS y “roaming” que brinda dicha empresa; iii) Oficio referencia SRCC No. 019/2016 de fecha doce de mayo de dos mil dieciséis, suscrito por el Comisionado Rolando Elías Julián Belloso, Jefe de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad de la Policía Nacional Civil, en el que informa sobre las actividades del señor Ángel Ever Manzano Rivera durante el período comprendido entre el veintiséis y el treinta de marzo de dos mil doce (fs. 54 al 122).

9. Con los Oficios referencias PNC/DG/No.150-1231-16 y PNC/DG/No.150-1308-16, recibidos los días veintitrés y veintisiete de mayo de dos mil dieciséis, el Director General de la Policía Nacional Civil proporcionó informes requeridos por este Tribunal en el marco del período probatorio (fs.123 al 198).

10. En el informe suscrito por la Secretaria General y la Jefa de la Unidad de Movimientos Migratorios y Restricciones de la Dirección General de Migración y Extranjería, recibido el día diecisiete de enero de dos mil diecisiete, se proporcionó el movimiento migratorio del señor Ángel Ever Manzano Rivera en marzo de dos mil doce (fs. 202 al 204).

11. En la resolución de las catorce horas quince minutos del día siete de febrero de dos mil diecisiete se concedió al investigado el plazo de tres días para que presentara las alegaciones que estimase pertinentes, quien no ejerció tal derecho (f. 205).

II. Hechos probados

De conformidad con 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.

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

a) De la calidad de servidor público del investigado.

Durante el año dos mil doce el señor Ángel Ever Manzano Rivera se desempeñaba como Jefe de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad de la Policía Nacional Civil, tal como lo informó el Comisionado Jaime Leonel Granados Umaña, Subdirector de Administración de la PNC, en memorándum referencia SA/2686/2014 de fecha diez de noviembre de dos mil catorce (fs. 7 al 9).

b) De la asignación del número de celular setenta setenta cuarenta y seis cincuenta y ocho (7070-4658).

De conformidad con la asignación de terminales móviles de la División de Informática y Telecomunicaciones de la Subdirección de Administración y Finanzas de la PNC, desde el día tres de enero de dos mil trece, el número de celular *setenta setenta cuarenta y seis cincuenta y ocho (7070-4658)* fue asignado al señor Ángel Ever Manzano Rivera (f. 21).

c) De la misión oficial a Brasil.

Durante el período comprendido entre el veintiséis y el treinta de marzo, ambas fechas del año dos mil doce, el señor Ángel Ever Manzano Rivera participó en un “Seminario Técnico sobre la Filosofía de la Policía Comunitaria” realizado en la ciudad de Sao Paulo, en la República de Brasil, para revisar el Convenio Trienal entre las Cooperaciones JICA-Japón y la Cooperación Brasileña de ABC, como se verifica en: i) oficio UPC/JEFE/N° 310/2014 de fecha veintiuno de noviembre de dos mil catorce, dirigido al Jefe de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad de la PNC; ii) oficio 122-0496-12 de fecha veintiuno de marzo de dos mil doce dirigido al licenciado José Roberto Batista Solórzano, Director General de Protocolo y Órdenes del Ministerio de Relaciones Exteriores; y iii) Informe de Evaluación Final para el Proyecto de Establecimiento de la Filosofía de Policía Comunitaria en El Salvador, en el anexo 10 (fs. 26, 27, 30 y 111).

d) De la solicitud y autorización para activar el servicio de “roaming” del número de celular setenta setenta cuarenta y seis cincuenta y ocho (7070-4658).

Consta en correo electrónico que el día veintiséis de marzo de dos mil doce, el señor José Afrodisio Umaña Cuchilla, en ese momento Jefe de la División de Informática y Telecomunicaciones de la PNC, solicitó al señor Jaime Leonel Granados Umaña, Subdirector de Administración y Finanzas de dicha institución, autorización para activar “roaming” en la terminal institucional del señor Manzano Rivera pues éste informó a sus familiares que no podía realizar llamadas, solo recibirlas; la petición fue concedida ese mismo día (fs. 22 y 23, 55 vuelto y 56)

e) Del gasto en servicio de “roaming” de datos de la línea telefónica institucional número setenta setenta cuarenta y seis cincuenta y ocho (7070-4658).

Durante el período comprendido entre el veintiséis y el treinta de marzo de dos mil doce, la línea telefónica número *setenta setenta cuarenta y seis cincuenta y ocho (7070-4658)* asignada al señor Ángel Ever Manzano Rivera, generó un gasto de cinco mil cuatrocientos veintidós dólares de los Estados Unidos de América con trece centavos (US\$5,422.13) en concepto de servicio de

“roaming”, conforme a la factura número 3209047 de fecha veinticuatro de julio de dos mil doce emitida por la Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador, Sociedad Anónima de Capital Variable.

Dicha cantidad fue cancelada con fondos provenientes del presupuesto asignado a la Policía Nacional Civil (fs. 10 al 18, 24, 166 al 177, 190).

III. Fundamentos de derecho

1. Desde la fase liminar del procedimiento se atribuyó al señor Ángel Ever Manzano Rivera 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.

2. Es importante reafirmar que 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 –entre otros–.

Así, 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 en tanto que individuo, 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.

IV. Análisis del caso

1. Misión de la Policía Nacional Civil.

Según el art. 159 incisos 2º y 3º de la Constitución, *“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”.*

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”.

2. Del servicio de datos GRPS y tipos de “roaming”.

De conformidad con la nota de fecha seis de mayo de dos mil dieciséis, suscrita por el señor Roberto Ernesto Garay Sandoval, apoderado de CTE Telecom Personal, S.A. de C.V. (fs. 66 al 73), el “roaming” es la capacidad de usar un número de teléfono GSM en una red diferente de la propia. El GSM es una tecnología celular digital usada para transmitir servicios de voz y datos móviles.

En la nota suscrita el día siete de septiembre de dos mil doce, el señor Oscar Burgos, Ejecutivo de Servicio al Cliente Corporativo de CLARO, señaló al señor Roberto Mena León, Jefe de Área de Gestión de Telefonía Celular de la PNC (f. 190), que “la facturación se vio incrementada debido al uso del servicio en Brasil, específicamente por el servicio de datos

(GPRS)” y se refleja que el número de celular *setenta setenta cuarenta y seis cincuenta y ocho (7070-4658)* generó un gasto de cinco mil cuatrocientos veintidós dólares de los Estados Unidos de América con trece centavos (US\$5,422.13) en servicio GPRS en Brasil.

3. Funciones de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad de la PNC.

Consta en la copia simple del Manual de Funciones de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad de la PNC (f. 101), que dicha Secretaría tiene como funciones definir estrategias, políticas y planes institucionales encaminados a contribuir al establecimiento de relaciones de colaboración mutua entre la ciudadanía y la corporación policial; divulgar y promover la filosofía comunitaria; promover el modelo de policía comunitaria; entre otras.

4. De la misión del señor Ángel Ever Manzano Rivera a Brasil.

Según memorando referencia SRCC-JUCC/Nº 99/06 de fecha once de mayo de dos mil dieciséis, el señor Manzano Rivera informó al Jefe de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad de la Policía Nacional Civil, que durante el período comprendido entre los días veintiséis y treinta de marzo de dos mil doce, viajó en misión oficial a la ciudad de Sao Paulo, Brasil, para revisar el Convenio entre Brasil, El Salvador y la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA), reunirse con expertos brasileños y recibir capacitación (f. 99).

Por otra parte, mediante memorando referencia SRCC/JEF/00170/2012, remitido el día veintiuno de marzo de dos mil doce, el señor Manzano Rivera, en su carácter de Jefe de la Secretaría de Relaciones de la Comunidad, informó al Comisionado Rolando Elías Julián Beloso, Jefe del Consejo Técnico de la PNC, que a partir del día veintiséis al día treinta de marzo de ese año, la inspectora ONI E-028 Susy Carolina Rivera de Vigil, Jefa de la Unidad de Prevención, sería “(...) la Encargada de coordinar las Actividades de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad (...)” durante su ausencia (f. 113).

5. Del uso y gasto del servicio de “roaming” en el número de celular setenta setenta cuarenta y seis cincuenta y ocho (7070-4658)

En las Políticas de Asignación y Uso de Teléfonos Celulares y Teléfonos Celulares con función de Radio Digital, emitidas por la División de Informática y Telecomunicaciones de la Subdirección de Administración y Finanzas de la PNC en junio de dos mil once, se estableció que la telefonía celular y telefonía celular con función de radio digital son herramientas y medios necesarios para garantizar la continua comunicación de los usuarios institucionales en función de mejorar la operatividad institucional.

El literal D.1 de la referida normativa señala que: “*Todo usuario que cuente con recursos institucionales de teléfonos celulares y/o teléfonos celulares con función de radio digital, deberá hacer uso razonable del servicio*” (fs. 85 al 94).

Conforme a dichas Políticas, el gasto mensual asignado a cada línea celular debía sujetarse a un rango establecido según los perfiles detallados en las tablas anexas.

Asimismo, según informe del ingeniero Roberto Mena, Jefe de Área de Telefonía Móvil, División de Informática y Telecomunicaciones de la PNC, “(...) la importancia del Roaming es

en función de garantizar la operatividad del cargo asignado por la Institución, por lo que las POLITICAS PARA USO DE TELEFONIA CELULAR Y CELULAR CON FUNCION DE RADIO DIGITAL establece que el usuario deberá de realizar uso razonable del servicio, así como también es de pleno conocimiento obligatorio las mismas POLITICAS”. (sic) [f. 183].

En ese contexto, la Secretaría de Relaciones con la Comunidad de la PNC tenía un rango máximo autorizado entre ochenta y cien dólares, según tabla anexa a las citadas Políticas (f. 96).

6. Conclusiones

En el presente caso, con la prueba producida en el transcurso del procedimiento se ha establecido que el señor Ángel Ever Manzano Rivera viajó a Brasil por cinco días en una misión oficial y solicitó que se le activara el servicio de “roaming” en su línea institucional, lo cual generó un gasto de cinco mil cuatrocientos veintidós dólares de los Estados Unidos de América con trece centavos (US\$5,422.13).

Ahora bien, consta en el expediente oficio UPC/JEFE/N°310/2014 suscrito el veintiuno de noviembre de dos mil catorce por el Sub Comisionado Manzano Rivera y dirigido al Comisionado Rolando Elías Julián Belloso, Jefe de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad de la PNC, en el cual, entre otros aspectos, señaló que “(...) según lo expuesto a la Compañía Telefónica, estos cargos que cobran a la Institución Policial, es por el tráfico de datos (...) esos cargos perfectamente pueden ser absorbidos por la parte contractual de la Empresa Telefónica, debido a que son por el uso de datos de los correos electrónicos institucionales, en donde me fue enviado estadísticas e información que por el cargo que ocupaba en esos momentos me eran enviados al mencionado correo electrónico.” (f. 27).

No obstante lo anterior, en el transcurso de este procedimiento, no consta que durante el período investigado el señor Ángel Ever Manzano Rivera haya efectuado actividades operativas, administrativas o de coordinación con personal de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad u otra dependencia de la PNC que requirieran el servicio de “roaming”, pues de hecho las funciones propias de su cargo fueron asumidas por la Inspectora Susy Carolina Rivera Vigil según lo informó el mismo señor Manzano Rivera a las autoridades de la PNC (f. 113).

Asimismo, el Jefe de la División de Informática y Telecomunicaciones de la PNC solicitó al Subdirector de Administración y Finanzas de dicha institución, autorización para activar “roaming” en la terminal institucional del señor Manzano Rivera por haber informado éste por medio de sus familiares que no podía *realizar llamadas*, solo recibirlas (fs. 22 y 23, 55 vuelto y 56), pero no se justificó la necesidad de que el mismo estableciera comunicación por medio de llamadas o datos con personal de la PNC y que hubiese sido el único mecanismo que podía utilizarse para cumplir esa finalidad, sobre todo porque otra persona asumió sus funciones en ese período.

Es importante destacar, además, que a pesar de haberse garantizado al servidor público el ejercicio de su derecho de defensa y la oportunidad de ofrecer y presentar todas las pruebas que estimase pertinentes, éste no incorporó los correos electrónicos institucionales que aduce haber

recibido en el período durante el cual se encontraba en misión oficial en Brasil que justificaran el uso del “roaming”.

No hay evidencia, pues, de que el uso del servicio de “roaming” estuviera vinculado en modo alguno con actividades propias de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad ni con un fin institucional de la Policía Nacional Civil.

Incluso, este Tribunal en resoluciones pronunciadas los días veintiuno de octubre de dos mil catorce y cuatro de abril de dos mil dieciséis (fs. 3 y 43 vuelto), requirió al Director General de la Policía Nacional Civil justificación del uso del “roaming” por parte del señor Manzano Rivera en Brasil, sin que se haya dado respuesta a dichas peticiones.

En definitiva, si el fin institucional al cual se destina el servicio de “roaming” es *mejorar la operatividad institucional* –como se indica en las Políticas de Asignación y Uso de Teléfonos Celulares de la PNC– y, particularmente *garantizar la operatividad del cargo* –según lo informó el Jefe de Área de Telefonía Móvil de la División de Informática y Telecomunicaciones de la PNC–, el mismo debió ser utilizado por el señor Manzano únicamente para cumplir con las funciones propias que le correspondían como Jefe de la Unidad de Policía Comunitaria de la PNC; sin embargo, entre el veintiséis y el treinta de mayo de dos mil doce dicho servidor público no realizó funciones propias de su cargo.

Al respecto, debe destacarse que para observar el deber ético establecido en el art. 5 letra a) de la LEG, no basta que las erogaciones del erario estatal se destinen a finalidades de índole institucional, sino que en efecto deben sufragar gastos directamente relacionados con las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a la entidad respectiva, situación que no se ha acreditado en el caso de mérito.

Pero además los servidores públicos están conminados a utilizar eficientemente los recursos del Estado, de manera que deben decantarse por las opciones que representen un menor costo para aquél, lo cual es acorde con los principios éticos de eficiencia y eficacia regulados en el art. 4 letras k) y l) de la LEG, que establecen cumplir los objetivos institucionales *al menor costo posible*, y utilizar los recursos del Estado *de manera adecuada* para el cumplimiento de los fines institucionales.

El pago de más de cinco mil dólares con fondos públicos, gastados en un período de cinco días de efectuada la misión por dicho servicio no es acorde con “un uso razonable”, tal como lo determinan las Políticas de Asignación y Uso de Teléfonos Celulares, y el investigado no justificó la utilización excesiva del “roaming”, sobre todo cuando el monto máximo autorizado era de cien dólares mensuales asignados a la línea celular del investigado.

En virtud de lo anterior, se concluye que durante el período comprendido entre el veintiséis y el treinta de marzo, ambas fechas del año dos mil doce el señor Manzano Rivera, en ese entonces Jefe de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad de la Policía Nacional Civil, utilizó la línea telefónica institucional móvil asignada por la PNC a su persona, para realizar llamadas y recibir datos mediante el servicio de “roaming” desde la República de Brasil, lo cual le generó a la

corporación policial un gasto de cinco mil cuatrocientos veintidós dólares de los Estados Unidos de América con trece centavos (US\$5,422.13) por utilizar servicio de “roaming” en una misión oficial en Brasil, infringiendo así 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 artículo 5 letra a) de la LEG.

Tal conducta resulta antagónica al desempeño ético de la función pública, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

V. Sanción aplicable

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

El artículo 14 de la Constitución establece, en lo pertinente que *“(...) la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes (...)”*.

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

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

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

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

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 56, de fecha seis de mayo de dos mil once y publicado en el Diario Oficial N.º 85, Tomo 391, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que el señor Ángel Ever Manzano Rivera transgredió el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, es decir, en marzo de dos

mil doce, equivalía a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10).

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

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

Desde esa perspectiva, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se impondrá al señor Ángel Ever Manzano Rivera, son los siguientes:

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

En el caso de mérito la conducta antiética se cometió bajo las siguientes circunstancias:

-No se estableció que el uso del “roaming” en la línea telefónica asignada al investigado estuviera vinculado con los fines que persigue la PNC ni con las funciones específicas de su cargo.

-El señor Manzano Rivera no justificó la imposibilidad de utilizar el servicio de datos en el terminal móvil asignado a su persona por medio de una conexión inalámbrica “wifi” que evitara el uso del “roaming” y, por ende, los costos derivados del mismo.

-El servicio de “roaming” de datos de la línea celular que costó US\$5,422.13 a la PNC fue utilizado durante una misión oficial que no superó los cinco días.

En ese contexto, debe destacarse que como servidor público de la Policía Nacional Civil el señor Manzano Rivera tenía entre sus funciones definir estrategias, políticas y planes institucionales encaminados a contribuir al establecimiento de relaciones de colaboración mutua entre la ciudadanía y la corporación policial; divulgar y promover la filosofía comunitaria y el modelo de policía comunitaria.

También, debía estar comprometido con el interés general que persigue la gestión pública, en particular de la PNC, razón por la cual debía *conocer y aplicar* correctamente las Políticas de Asignación y Uso de Teléfonos Celulares y Teléfonos Celulares con función de Radio Digital y, por ende, no sólo restringir el uso del “roaming” al cumplimiento de las funciones que le correspondía desempeñar en función de su cargo sino además hacer un uso *razonable* del mismo, como lo determina esa normativa.

Entonces, la gravedad del hecho se encuentra determinada por la falta de responsabilidad del investigado al utilizar el servicio de “roaming” durante una misión oficial, sin justificar la necesidad de ello ni su vinculación con las funciones propias de su cargo de Jefe de la Unidad de Policía

Comunitaria, pues tal uso implicó para la corporación policial la erogación de US\$5,422.13, cantidad que excede sustancialmente el monto de cien dólares autorizado como límite máximo por uso de “roaming” para la Secretaría de Relaciones con la Comunidad de dicha institución.

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

En el presente caso, de los elementos probatorios que fueron recopilados no se advierte que el señor Manzano Rivera haya justificado la necesidad de utilizar el servicio de “roaming” en su línea institucional mientras se encontraba en misión oficial, y tampoco consta que el mismo haya reintegrado los cinco mil cuatrocientos veintidós dólares de los Estados Unidos de América con trece centavos (US\$5,422.13) que se cancelaron con fondos públicos.

En consecuencia, en atención a la gravedad del hecho cometido y el daño económico ocasionado a la Administración Pública, el monto de la multa impuesta al señor Ángel Ever Manzano Rivera asciende a veinte salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, vigente al momento de la referida conducta, equivalentes a cuatro mil cuatrocientos ochenta y dos dólares de los Estados Unidos de América (US\$4,482.00), por la infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, VI letra c) de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 5 letra a), 20 letra a), 37, 42, 43, 44 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Sanciónase* al señor Ángel Ever Manzano Rivera, ex Jefe de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad de la Policía Nacional Civil, con una multa de veinte salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, equivalentes a cuatro mil cuatrocientos ochenta y dos dólares de los Estados Unidos de América (US\$4,482.00), 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”, regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental.

b) *Incorpórense* los datos del señor Ángel Ever Manzano Rivera en el Registro Público de Personas Sancionadas.

Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN

Co3

