

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las quince horas y diez minutos del diecinueve de julio de dos mil dieciséis.

El presente procedimiento inició por denuncia presentada el diecisiete de marzo de dos mil catorce por [REDACTED] y, además, con base en la potestad oficiosa de este Tribunal.

CONSIDERANDOS:

I. Relación de los hechos.

1. Por resolución de las catorce horas y treinta y cinco minutos del trece de junio de dos mil catorce, se ordenó 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 Legal, en lo sucesivo LEG, y la prohibición ética de *"Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones"*, establecida en el artículo 6 letra a) en relación con el artículo 8 letra c) de la LEG, por parte de los señores Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, Mario Vásquez Ochoa, Jaime Leonel Granados Umaña, Bartolo Evaristo Padilla, José Roberto Ramírez Muñoz y Tito Ignacio Sánchez, en ese entonces servidores públicos de la Policía Nacional Civil.

Adicionalmente, se requirió informe al Director General de la Policía Nacional Civil (fs. 2 y 3).

2. El Director General de la Policía Nacional Civil (PNC), contestó parcialmente el informe solicitado, mediante el oficio referencia PNC/DG/No. 150-1502-14 recibido el veintitrés de julio de dos mil catorce (fs. 8 al 73).

Dicho requerimiento fue reiterado en la resolución de las trece horas y treinta y cinco minutos del dos de octubre de dos mil catorce, en vista que la información remitida estaba incompleta (f. 74).

El funcionario público contestó el requerimiento formulado por medio de oficio PNC/DG/No. 150-2275-14, recibido el veinticuatro de octubre de dos mil catorce (fs. 79 al 122).

3. Por resolución de las ocho horas y diez minutos del cuatro de junio de dos mil quince, se declaró sin lugar la apertura del procedimiento contra los señores Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, Mario Adalberto Vásquez Ochoa, Jaime Leonel Granados Umaña, Bartolo Evaristo Padilla Campos, José Roberto Ramírez Muñoz y Tito Ignacio Sánchez, respecto a la transgresión al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) y a la prohibición ética del artículo 6 letra a) de la LEG.

Asimismo, se decretó la apertura del procedimiento sancionador contra el señor Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, Exdirector General de la Policía Nacional Civil, quien en el período de noviembre de dos mil trece a mayo de dos mil catorce habría aceptado los beneficios adicionales que [REDACTED] realizó a la corporación policial en la Licitación Pública No. 27/2013/PNC, conducta prohibida por los artículos 6 letra a) y 8 letra c) de la LEG; y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que hiciera uso de su derecho de defensa (fs. 123 y 124).

4. Con el escrito presentado el veintitrés de julio de dos mil quince, el señor Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval por medio de su apoderada especial Carla Margarita Ferrufino Martínez, ejerció su derecho de defensa (fs. 129 al 136).

5. En la resolución de las nueve horas y diez minutos del tres de noviembre de dos mil quince, se abrió a pruebas el procedimiento, se comisionó a la licenciada Claudia Yanira Lara de Cruz como instructora, con el objeto que verificara el expediente de la Licitación Pública No. 27/2013/PNC "Suministro de armas cortas y municiones, precio CIF y/o en plaza", requiriera las certificaciones de documentos que estimara necesarios, entrevistara a los representantes de la sociedades que participaron en dicha licitación pública y no les fue adjudicado el suministro y realizara cualquier otra diligencia útil para el esclarecimiento del caso; además, se requirió documentación al Director General de la Policía Nacional Civil, e informes al señor [REDACTED], Analista Financiero de la PNC y al Representante Legal de Scarlett Security Corp, S.A. de C.V. (fs. 141 y 142).

6. Por medio de los informes y documentación remitida el tres, nueve, once y veintidós de diciembre de dos mil quince, los señores [REDACTED] [REDACTED] apoderado general judicial de Scarlett Security Corp, S.A. de C.V.; el señor Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, Director General de la Policía Nacional Civil y, el señor Marco Antonio Velásquez Mejía, Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional de la PNC cumplieron respectivamente los requerimientos formulados (fs. 151 al 346, 351 y 352).

7. Con el escrito el escrito presentado el dieciocho de diciembre de dos mil quince, el señor Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, por medio de su apoderada especial Carla Margarita Ferrufino Martínez, solicitó que como prueba de descargo la instructora comisionada en el presente caso verificara si las ofertas presentadas por las sociedades Scarlett Security Corp, S.A. de C.V. y Centrum, S.A. de C.V. participantes en la licitación pública No. 27/2013/PNC constarían el suministro de productos o servicios de valor agregado, el número de folio en que constaban las ofertas, la descripción de tales productos o servicios y que determinara si eran los mismos que se detallan en la cláusula sexta del contrato suscrito con Scarlett Security Corp, S.A. de C.V., y si es como tales productos ingresaron al almacén de la PNC (fs. 347 y 348).



8. La licenciada Claudia Yanira Lara de Cruz, instructora de este Tribunal, por medio del informe incorporado al expediente el veintiuno de diciembre de dos mil quince, comunicó el avance de las diligencias de investigación, y destacó que durante el período de prueba no le fue posible entrevistar al señor [REDACTED] miembro de la Comisión Evaluadora de Ofertas en la Licitación Pública No. 27/2013/PNC; además, que no había contactado al representante de Centrum S.A. de C.V., a quien consideraba importante entrevistar, pues dicha sociedad ha promovido un proceso contencioso administrativo contra la resolución que adjudicó el contrato a Scarlett Security Corp, S.A. de C.V., por lo que pidió al Tribunal que ampliara el plazo probatorio por el término de quince días hábiles (fs. 349 y 350).

9. Por resolución de las once horas y veinticinco minutos del ocho de enero del corriente año, se ordenó ampliar el período de prueba por el término de quince días hábiles contados a partir del siguiente al de la última notificación (f. 353)

10. Mediante el informe de instrucción fechado el quince de febrero del presente año, la licenciada Lara de Cruz presentó las diligencias de investigación desarrolladas y los hallazgos encontrados (fs. 360 al 388).

El Director General de la Policía Nacional Civil remitió la documentación que le fue requerida mediante el informe recibido el diecisiete de marzo del corriente año (fs. 389 al 400).

11. Por resolución de las catorce horas con diez minutos del catorce de junio del corriente año, se concedió a los intervinientes, el plazo de tres días hábiles para que presentaran sus alegatos y se ordenó la extensión de copia simple de los folios del expediente solicitados por la licenciada Carla Margarita Ferrufino Martínez (f. 401).

12. Con el escrito presentado el cinco de julio del corriente año, el señor Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, por medio de su apoderada general judicial Carla Margarita Ferrufino Martínez, contestó el traslado conferido y manifestó, en síntesis, que al analizar los supuestos beneficios adicionales que [REDACTED] formuló como parte de su oferta de suministro, en cuanto a la visita para cinco personas a la planta de producción en Brasil esta quedó implícita en la cláusula sexta del contrato No. PNC- SUM-74/2013 convirtiéndose en una obligación contractual, por lo que afirma que no puede reprochársele la existencia de productos o servicios dentro de la oferta pues ello queda comprendido dentro del ámbito de libertad de los particulares.

La abogada Ferrufino Martínez agregó, que en la referida visita no participó el señor Pleités Sandoval sino que designó a personal de la corporación policial quienes asistieron en misión oficial como parte de la formación y capacitación necesaria para la institución, y por ende a dicho personal se le brindaron los gastos de viaje y terminales de conformidad al Reglamento General de Viáticos, mientras que los boletos aéreos y costos de alimentación

fueron pagados por la sociedad brasileña Forjas Taurus, cumpliendo así Scarlett Security Corp, S.A. de C.V. con la obligación contractual que había adquirido.

Asimismo, la referida profesional estableció que ha quedado comprobado que su mandante no aceptó ningún beneficio adicional para su persona ni se favoreció directamente, ya que los bienes y servicios (la visita y productos adicionales a los suministrados) fueron ofrecidos como valor agregado por la sociedad y se recibieron en beneficio de la institución, para la realización de sus fines.

Destaca que fue el ente particular el que formuló y suscribió la oferta técnica y económica en la cual aparecen los valores agregados; y que dichos productos fueron recibidos en el Almacén de la PNC, lo que consta en el acta de recepción de bienes y facturados como "muestra sin valor comercial", y si bien dichos productos tienen un valor económico, la institución no lo pagó, por lo que afirma, es un tipo de práctica comercial, realizada por las sociedades participantes en las licitaciones, la cual no está prohibida por la Ley de Ética Gubernamental y es de las excepciones comprendidas en el artículo 9 de la citada normativa.

Arguye, además, que la prohibición ética regulada en el artículo 6 letras a) y b) de la LEG, refieren a que el beneficio adicional se recibe para hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas propias de sus funciones, lo cual en este caso no ha sucedido y no existe ningún tipo de prueba o indicio que sugiera que su representado haya incurrido en alguna de estas acciones directamente o ejerciendo influencia en otros, en razón o por causa de los beneficios adicionales, los cuales además no motivaron ni influyeron en la adjudicación y posterior contratación efectuada con las sociedades ofertantes como puede constatarse en el proceso de licitación pública No. 27/2013/PNC.

Finalmente, establece que las entrevistas realizadas por la instructora de este Tribunal a los señores [REDACTED] y [REDACTED] no tienen ningún valor probatorio pues en ningún momento ella o su poderdante fueron citados para presenciar la supuesta declaración de testigos, violentándose con ello el derecho de defensa de su mandante al no existir una oportunidad procesal real de controvertir la prueba, por lo que de tomarse en cuenta dichas declaraciones se vulneraría el derecho fundamental de defensa y el debido proceso (fs. 406 al 411).

II. Hechos probados.

Con la prueba que consta en el expediente se ha acreditado con total certeza que:

1) El señor Rigoberto Trinidad Pleités desempeñó el cargo de Director General de la Policía Nacional Civil en el período comprendido del veintiocho de mayo de dos mil trece al treinta y uno de mayo de dos mil catorce, según consta en el acuerdo N.º 206 emitido por el Presidente de la República el veintiocho de mayo de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial N.º 96, Tomo 399 de esa misma fecha.



2) La Policía Nacional Civil por medio de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, el once de octubre de dos mil trece inicia el proceso de la Licitación Pública No. 27/2013/PNC, relativa al “Suministro de Armas Cortas y Municiones, Precio CIF y/o en Plaza” (fs. 9 al 11).

3) En el proceso de la licitación pública No. 27/2013/PNC, participaron las sociedades Centrum S.A. de C.V., Scarlett Security Corp S.A. de C.V., y Corporación Los Cabos S.A. de C.V., las dos primeras sociedades, presentaron además en sus ofertas económicas beneficios adicionales sin costo para la PNC, como *valor agregado* (fs. 10, 41 al 44)

4) En dicha licitación Scarlett Security Corp. S.A. de C.V. ofreció como *valor agregado* sin costo adicional para la institución: a) repuestos por un valor equivalente al seis por ciento del monto total CIF, quinientas piezas extras locking block; b) armas: una pistola calibre 9mm modelos PT917 Compact, una pistola calibre 9mm modelo P24/7 G2, una pistola calibre 9mm modelos PT809E, una pistola calibre 9mm modelo PT809C, dos subametralladoras calibre 9mm modelo SMT9, un lanzador de granadas modelo LT37/38; c) otros: el marcado de cada una de las armas ofertadas con láser de las letras y logo de la PNC, y la invitación para cinco personas de la corporación policial a la planta de producción en Brasil para conocer de los procesos de fabricación (fs. 10, 48, 232 al 262).

5) En el mismo proceso de licitación Centrum S.A de C.V. ofreció como valor agregado sin costo adicional para la institución veinticuatro mil cartuchos calibre treinta y ocho SPL, marca Speer Lawman, comprometiéndose a cancelar en el momento oportuno el impuesto al valor agregado de ese producto (fs. 48, 263 al 292).

6) Las bases de la licitación pública No. 27/2013/PNC no incluía dentro del suministro a contratar un viaje a Brasil, para los miembros de la corporación policial (fs. 13 al 37).

7) Consta en el Informe de Evaluación de las ofertas presentadas en la Licitación Pública No 27/2013/PNC, que la Comisión Evaluadora de Ofertas, a excepción del analista financiero y el experto en la materia, recomendaron adjudicar el ítem No. 3 Pistola 9 mm (1,200 unidades) a Scarlett Security Corp. S.A. de C.V. (f. 47,155 al 164).

8) El señor [REDACTED], Instructor y Armero de la PNC, designado como experto en la materia en la Comisión Evaluadora de Ofertas en la referida licitación pública, recomendó que la mejor opción para la institución era el arma ofertada por la empresa Centrum S.A. de C.V. y justificó las razones técnicas para recomendar adjudicar la compra de la pistola Pietro Beretta modelo 92 FS 9x19 mm parabellum y no de la pistola Taurus PT92 9X19mm, la cual consideró inadecuada para el desarrollo del trabajo policial (fs. 47, 56, 374 al 376, 387 y 388).

9) Mediante informe técnico el señor [REDACTED], Analista Financiero integrante de la Comisión Evaluadora de Ofertas en la Licitación Pública No 27/2013/PNC, manifestó su apoyo a la justificación técnica realizada por el señor Félix

Argueta Henríquez, experto en la materia, con el afán de proteger los intereses institucionales ya que su competencia es meramente financiera (fs. 47, 151 y 152).

10) El veintiocho de noviembre de dos mil trece el señor Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval adjudicó la licitación pública No. 27/2013/PNC de la siguiente forma: a Centrum, S.A. de C.V., el suministro de quinientas mil (500,00) unidades de la munición para Fusil Galil calibre 5.56 por un monto total de doscientos treinta y cinco mil dólares (US\$235,000), y a Scarlett Security Corp S.A. de C.V el suministro de mil cuatrocientas veintiséis (1,426) unidades de la pistola de 9 milímetros marca Taurus, modelo PT92 AF, por un monto total de seiscientos noventa y un mil seiscientos diez dólares (US\$691,610). El ítem uno fue declarado desierto (fs. 59 y 60).

11) En la cláusula sexta del Contrato No. PNC-SUM-74/2013 suscrito el diez de diciembre de dos mil trece, entre el señor Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, Director de la Policía Nacional Civil y el Administrador Único de Scarlett Security Corp, S.A. de C.V., fue pactado el compromiso de la sociedad para suministrar sin costo alguno para la corporación policial los valores agregados ofrecidos por ésta – invitación para cinco personas a la Planta de armas de fuego Taurus en Brasil, la provisión de repuestos, tres pistolas, dos subametralladoras, un lanzador de granadas, el marcado de cada una de las armas ofertadas con las letras y el logo de la PNC-, (fs. 62 y 63).

12) El veinte de marzo de dos mil catorce, el señor Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, autorizó mediante Acuerdo de Misión Oficial No. A-0197-03-2014, la visita a la Planta Taurus en Brasil de los señores Jaime Leonel Granados Umaña, Bartolo Evaristo Padilla, Mario Adalberto Vásquez Ochoa, Tito Ignacio Sánchez y José Rosa Ramírez Muñoz (f. 112).

13) No existe evidencia del beneficio institucional obtenido por la corporación policial a partir del viaje a la Planta Taurus en Brasil, pues el único informe que consta de las actividades realizadas en aquel país es el suscrito por el señor Tito Ignacio Sánchez, el cual no detalla las actividades concretas ni los logros que benefician a la institución (f. 390).

14) Las armas y repuestos ofrecidos por Scarlett Security Corp, S.A. de C.V. como valor agregado sin costo para la corporación policial, fueron recibidos el veinticinco de septiembre de dos mil catorce por dicha institución, según consta en el acta de recepción de bienes de esa fecha y sus anexos (fs. 395 al 400).

III. Fundamentos de Derecho

1. Desde la apertura del procedimiento se atribuyó al señor Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, Exdirector General de la Policía Nacional Civil la transgresión a la prohibición ética de *"Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones"*, regulada en el artículo 6 letra a) de la LEG, en relación con el artículo 8 letra c) de la misma, que prescribe *"Se presume legalmente que existen beneficios indebidos en los*



casos de aceptación o solicitud de cualquier bien o servicio de valor económico, u otras ventajas adicionales por parte de una persona sujeta a esta Ley en el desempeño de sus funciones, si provienen de una persona o entidad que: ...c) Sea ofertante, contratista de bienes o servicios de la institución para la cual labora”.

En ese sentido, 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 actuar con apego a la Constitución y las leyes dentro del marco de sus atribuciones.

La Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, destacan la importancia que cada Estado Parte adopte las medidas legislativas, y de otra índole, cuando un funcionario público intencionalmente solicite o acepte, en forma directa o indirecta, un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que aquel actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales (art. VI. 1 de la CIC).

Asimismo, dichos instrumentos internacionales 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 y, en términos generales, prevenir la corrupción.

2. Bajo esa lógica, el artículo 6 letra a) de la LEG prohíbe la venalidad del servidor público; en ese sentido, las acciones principales proscritas por el legislador son dos: por una parte, la mera acción de *solicitar*, es decir, emitir una declaración de voluntad dirigida a un tercero; y por otra parte, *aceptar*, de lo que se infiere la efectiva admisión o recepción de la dádiva, regalo, pago, honorario, beneficios o cualquier otro tipo de regalías con la voluntad de hacerla suya.

La referida norma incluye la petición o aceptación de cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional ajenos a los que el servidor público percibe regularmente por el desempeño de sus labores, lo cual abarca no solo objetos materiales sino cualquier cosa que pueda representar un interés directo o indirecto para el servidor público.

Conviene señalar que en algunos supuestos puede participar una tercera persona como intermediario entre el servidor público y el particular al que se solicita la dádiva o de quien la recibe.

En definitiva, al solicitar o aceptar una dádiva, el funcionario no sólo lesiona principios éticos elementales para el ejercicio de la función pública, sino que además menoscaba la dignidad de los gobernados al colocar un precio a una actividad estatal meramente gratuita.

3. En ese orden de ideas, el artículo 8 letra c) de la LEG al tipificar la presunción legal del beneficio indebido cuando este provenga de un ofertante o contratista de bienes o

servicios de la institución; busca prevenir la corrupción en los procesos de adquisiciones y contrataciones de la administración pública.

La adquisición y contratación pública representan actividades económicas fundamentales de los gobiernos, y que tienen mayor impacto en la competencia en el mercado tanto a corto como a largo plazo, que puede influir en el grado de innovación y en el nivel de inversión de un sector específico de la industria, que además promueven la eficiencia, ayudando a garantizar que los bienes y servicios ofrecidos a las entidades públicas se ajusten al máximo a sus preferencias y necesidades, generando ventajas como precios más bajos, mejor calidad, un incremento en la innovación, mayor productividad para la institución y finalmente para los usuarios de los servicios públicos.

En tal sentido, los servidores públicos tienen la responsabilidad de ofrecer la transparencia adecuada durante todo el ciclo del proceso de adquisición y contratación pública, con el objeto de promover el tratamiento justo y equitativo de los proveedores potenciales, y, asimismo, detectar las conductas indebidas, comportamientos sospechosos y la presentación de ofertas inusuales, ya que estas pueden ser señales claras de actos de corrupción.

Lo anterior, a fin de garantizar la integridad en los procesos de adquisiciones y contrataciones en consonancia con el cumplimiento de los principios y valores con los que estos deben regirse de conformidad al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).

IV. Consideraciones aplicables al caso concreto

En el presente caso, con la prueba producida y las actividades de investigación efectuadas por este Tribunal, se ha establecido de forma *clara* que el señor Rigoberto Trinidad Pleitès Sandoval, fungió como Director General de la Policía Nacional Civil durante los años dos mil trece y dos mil catorce, período durante el cual se llevó a cabo la Licitación Pública No. 27/2013/PNC, relativa al "Suministro de Armas Cortas y Municiones, Precio CIF y/o en Plaza", en la cual participaron las sociedades Scarlett Security Corp S.A. de C.V., Centrum S.A. de C.V., y Corporación Los Cabos S.A. de C.V., las dos primeras sociedades con ofertas económicas y técnicas *inusuales* en las cuales contemplaban la introducción de *valores agregados* sin costo para la corporación policial (fs. 239, 253 al 262, 273 al 278 y 281).

En ese sentido, es importante establecer que si bien en el transcurso de la investigación se determinó que los denominados *valores agregados* fueron incluidos en las ofertas técnicas y económicas de las sociedades Scarlett Security Corp S.A. de C.V., y Centrum S.A. de C.V., el análisis de los hechos se delimitará a los valores agregados ofrecidos por Scarlett Security Corp S.A. de C.V., tal y como fue señalado desde la apertura del presente procedimiento administrativo sancionador.



En efecto, con la documentación remitida el veintitrés de julio y veinticuatro de octubre ambas fechas de dos mil catorce, por el señor Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde, Director de la Policía Nacional Civil –certificación de los documentos relativos a la Licitación Pública No. 27/2013/PNC, bases de licitación; cuadro comparativo de las ofertas técnicas y económicas recibidas; informe de la comisión evaluadora de ofertas; resolución de adjudicación de la licitación; y del respectivo contrato de suministro–, se determinó que pese a que las bases de licitación no estipulaban nada respecto a *valores agregados*, la sociedad Scarlett Security Corp S.A. de C.V. incluyó como parte de su oferta económica y técnica sin ningún costo adicional para la institución policial, como *valores agregados* –Repuestos: la provisión de repuestos por un valor equivalente al seis por ciento del monto total CIF, quinientas piezas extras locking block; Armas: cuatro pistolas, dos subametralladoras, un lanzador de granadas; Otros: invitación para cinco personas de la corporación policial a la planta de producción de armas de fuego Taurus en Brasil para conocer los procesos de fabricación, y el marcado de cada una de las armas ofertadas con las letras y el logo de la PNC– (fs. 8 al 73, 78 al 122).

Ciertamente, los mencionados *valores agregados* no estaban contemplados en las bases de la Licitación Pública No. 27/2013/PNC (fs. 13 al 37), pero estos sí fueron incorporados tanto en el informe de evaluación de ofertas, en la resolución de adjudicación del contrato, y en la cláusula Sexta del contrato No. PNC-SUM-75/2013 (fs. 59 al 73).

Al respecto, es importante acotar que la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido que “*la licitación pública constituye un procedimiento administrativo de selección de contratistas, realizado por entes públicos en ejercicio de la función administrativa, por medio del cual éstos invitan públicamente a una cantidad indeterminada de posibles interesados para que, con arreglo a las bases de licitación y condiciones pertinentes, formulen ofertas de entre las cuales se seleccionará la más conveniente al interés público a partir del análisis de los aspectos técnicos y económico financieros de las mismas*”.

También refiere que “un procedimiento de licitación dirigido conforme a Derecho es garantía de una sana administración, salvaguarda de los intereses de la comunidad, de los intereses y derechos de los particulares y también de aquél o aquellos que ordenan o ejecutan obras o servicios con dineros públicos” (*sentencia definitiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo del 20-III-2015, proceso ref. 448-2010*).

Asimismo, el procedimiento de licitación tiene un carácter público y, por tanto, constituye una expresión no solo de la legalidad de la actuación administrativa voluntad administrativa sino también y sobre todo de garantía de los particulares, razón por la cual el mismo debe realizarse con estricto apego a la normativa aplicable.

Ahora bien, es preciso indicar que el objeto de análisis en el presente caso no se circunscribe a realizar un examen de legalidad del proceso de licitación pública No.

27/2013/PNC, ya que la competencia de este Tribunal se limita al conocimiento de asuntos que constituyan una vulneración a los deberes éticos y/o prohibiciones éticas determinadas en los arts. 5, 6 y 7 de la LEG.

Por lo tanto, las anteriores consideraciones persiguen resaltar que el *procedimiento de licitación* dirigido conforme a Derecho es garantía de una sana administración, salvaguarda de los intereses de la comunidad, de los intereses y derechos de los particulares y también de aquél o aquellos que ordenan o ejecutan obras o servicios con dineros públicos, razón por lo cual debe desarrollarse en cumplimiento a los *principios y valores* de no discriminación, publicidad, libre competencia, igualdad, ética, transparencia, imparcialidad, probidad, centralización normativa y descentralización operativa, tal como están definidos en la Ley de Ética Gubernamental en consonancia con lo prescrito en el artículo 1 inciso segundo de la LACAP.

Además, es destacable la importancia de las *bases de licitación* como instrumento jurídico que fija los extremos contractuales y procedimentales de la licitación, y permite dar cumplimiento al principio de igualdad, por el cual todos los oferentes deben tener un trato igualitario frente a la Administración Pública; siendo el titular de la institución la autoridad competente para la adjudicación de los contratos y para la aprobación de las bases de licitación o de concurso, y el responsable de la observancia de todo lo establecido en la Ley (artículo 18 de la LACAP).

De ahí, que los servidores públicos son los garantes de la ética y la transparencia durante todo el ciclo del proceso de adquisición y contratación pública, con el objeto de promover el tratamiento justo y equitativo de los ofertantes, y, asimismo, detectar las conductas indebidas y comportamientos sospechosos a través de la presentación de ofertas inusuales que si bien directamente no generan ningún provecho directo al servidor público, indirectamente constituyen beneficios indebidos para la institución, los cuales a todas luces generan actos de corrupción al encontrarse al margen del marco legal establecido para desarrollar un proceso de licitación que responda a los principios de igualdad, debido proceso y seguridad jurídica.

Es así como el artículo 8 letra c) de la LEG regula los denominados “beneficios indebidos” y establece que estos se *presumirán legalmente* en los casos de aceptación o solicitud de cualquier bien o servicio de valor económico, u otras ventajas adicionales por parte de una persona sujeta a esta Ley en el desempeño de sus funciones, si provienen de una persona o entidad que: c) Sea ofertante, contratista de bienes o servicios de la institución para la cual labora.

Al respecto, es importante precisar que *presunción legal*, es una ficción jurídica a través de la cual se establece un mecanismo legal automático, que considera que un determinado hecho, o un determinado acontecimiento, se entiende probado simplemente por darse los presupuestos para ello.



Lo anterior, tiene su fundamento en los artículos VI y XI de la Convención Interamericana contra la Corrupción y artículo 9.1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, donde los Estados parte reconocen que es frecuente utilizar los procesos de contrataciones y adquisiciones para encubrir actos de corrupción.

En ese sentido, el beneficio indebido puede constituir “cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas”. Es más, no sólo objetos de valor patrimonial son considerados idóneos para la comisión de una infracción ética; lo mismo se puede predicar con respecto a cualquier otro interés que, con independencia de su valor pecuniario, o de que se trata de un bien de comercio lícito, resultan lo suficientemente atractivos para el servidor público como para alejarse del cumplimiento de sus funciones.

De tal forma, que para que se configure la infracción ética regulada en el artículo 6 letra a) de la LEG, el requerimiento o aceptación por parte del servidor público, puede ser directo o indirecto, y además no es necesario que el requerimiento, aceptación, ofrecimiento u otorgamiento del beneficio indebido se haga para sí. Por el contrario, se prevé la posibilidad de que se el servidor público actúe no sólo en interés propio, sino también para otra persona o institución, ya que la ética no sanciona per se el enriquecimiento del servidor público, sino el incumplimiento de sus funciones a cambio de un beneficio concedido o prometido por el particular.

En el presente caso, con los medios probatorios practicados se ha comprobado que efectivamente el señor Rigoberto Trinidad Pleitès Sandoval, en su entonces calidad de Director de la PNC, el veintiocho de noviembre de dos mil trece por medio de la resolución No. 29 adjudicó la licitación pública No. 27/2013/PNC a Centrum, S.A. de C.V., el suministro de quinientas mil (500,00) unidades de la munición para Fusil Galil calibre 5.56 por un monto total de doscientos treinta y cinco mil dólares (US\$235,000); y, a Scarlett Security Corp S.A. de C.V el suministro de mil cuatrocientas veintiséis (1,426) unidades de la pistola de 9 milímetros marca Taurus, modelo PT92 AF, por un monto total de seiscientos noventa y un mil seiscientos diez dólares (US\$691,610). Dicha resolución, detallaba además los *valores agregados* que cada sociedad ofrecía sin costo adicional para la institución (fs. 59 y 60).

Asimismo, el diez de diciembre de dos mil trece, el señor Pleitès Sandoval suscribió el Contrato No. PNC-SUM-74/2013 con el Administrador Único de Scarlett Security Corp, S.A. de C.V., y consta en la cláusula Sexta del mismo, el compromiso de dicha sociedad para suministrar sin costo alguno para la corporación policial los *valores agregados* ofrecidos por esta –invitación para cinco personas a la Planta de armas de fuego Taurus en Brasil, la provisión de repuestos, cuatro pistolas, dos subametralladoras, un lanzador de granadas, el marcado de cada una de las armas ofertadas con las letras y el logo de la PNC– (fs. 62 y 63).

Lo anterior, no obstante que los señores [REDACTED], Experto en la materia, y [REDACTED], Analista Financiero, ambos miembros de la Comisión Evaluadora de Ofertas nombrada para la referida licitación pública, consideraban que la mejor opción era la sociedad que obtuvo el segundo lugar y no Scarlett Security Corp S.A. de C.V., según se comprueba en el Informe de Evaluación de las Ofertas, en la Justificación Técnica (anexo tres) presentada por el experto en la materia y con el informe suscrito por el señor [REDACTED], es decir con la prueba documental que consta en el expediente (fs. 40 al 48, 56 y 57, 151 y 152).

Ahora bien, el señor Pleités Sandoval al ejercer su derecho de defensa y al presentar sus alegatos, manifestó que los supuestos beneficios adicionales que Scarlett Security Corp, S.A. de C.V., formuló como parte de su oferta de suministro, quedaron implícitos en la cláusula sexta del contrato No. PNC- SUM-74/2013 convirtiéndose en una obligación contractual, por lo que no puede reprochársele la existencia de productos o servicios dentro de la oferta pues ello queda comprendido dentro del ámbito de libertad de los particulares.

Además, que él no participó en la visita a la Planta de Producción en Brasil, sino que designó a personal de la corporación policial quienes asistieron en misión oficial como parte de la formación y capacitación necesaria para la institución.

Asimismo, enfatizó que ha quedado comprobado que su mandante no aceptó directamente ningún beneficio adicional para su persona ni se favoreció directamente, ya que los bienes y servicios ofrecidos como valor agregado por la sociedad, se recibieron en beneficio de la institución, para la realización de sus fines; y no existe ningún tipo de prueba o indicio que sugiera que haya incurrido en la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra a) de la LEG, además que los valores agregados en cuestión, no motivaron ni influyeron en la adjudicación y posterior contratación efectuada con las sociedades ofertantes como puede constatarse en el proceso de licitación pública.

Destacó que los bienes ofrecidos como valores agregados, fueron recibidos en el Almacén de la PNC, lo que consta en el acta de recepción de los mismos, y fueron facturados como "muestra sin valor comercial", y si bien dichos productos tienen un valor económico, la institución no lo pagó, pues afirma, es un tipo de práctica comercial, realizada por las sociedades participantes en las licitaciones, la cual es una de las excepciones comprendidas en el artículo 9 de la LEG.

Finalmente, estableció que de tomarse en cuenta las declaraciones de los señores [REDACTED] y [REDACTED], se vulnerarían su derecho de defensa y al debido proceso, ya que no existió una oportunidad procesal de controvertirlas (fs. 129 al 133 y 406 al 411).

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso establecer en cuanto a la violación al derecho de defensa invocado por el investigado, que cada una de las etapas en el presente procedimiento han sido desarrolladas con estricto apego a los principios del Derecho



Administrativo Sancionador, al haber contado con el oportuno y completo conocimiento de los hechos que se investigan y la infracción ética que se le atribuye; lo que le ha permitido ejercer su defensa.

Conviene resaltar que, refiriéndose a una fase específica de la actividad probatoria, la ley habilita al Tribunal para confiar al instructor la "recepción de prueba", expresión que alude inequívocamente a la práctica o producción de los medios de prueba, con la única salvedad que señala el artículo 88 inc. 3º del Reglamento de la Ley; es decir, "siempre que no requieran intermediación".

En ese sentido, este Tribunal no ha violentado los principios de intermediación de la prueba y de contradicción, ya que los señores [REDACTED] y [REDACTED], no fueron citados a declarar pues tal como consta en el informe de la instructora (f. 365), no se ofrece prueba testimonial, pues la prueba idónea eran los informes técnicos que ya se encontraban agregados como prueba documental en el expediente del presente procedimiento. Así pues, las entrevistas de los señores [REDACTED] y [REDACTED] no fueron tenidas ni valoradas como prueba.

Por otra parte, el señor Pleités Sandoval, refiere que fue Scarlett Security Corp, S.A. de C.V., como ofertante de la licitación, la responsable de preparar la oferta técnica y económica, y por tanto los valores agregados incorporados en esta, los cuales afirma constituyen una práctica comercial que realizan los proveedores de bienes y servicios dentro de la libertad de contratación, y además que dichos valores agregados no generaron ningún beneficio o provecho directo para él, sino únicamente para los fines de la corporación policial, por lo que se contemplan dentro de las excepciones que establece el artículo 9 letra e) de la LEG.

Al respecto, tal y como se ha establecido en párrafos anteriores, el objeto de la LEG es normar y promover el desempeño ético en la función pública, de ahí la importancia que los servidores públicos responsables de los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas desarrollen todas las correspondientes etapas con ética y transparencia, ciñéndose al marco legal, y para cada procedimiento de licitación a sus correspondientes bases, las cuáles como ya se advirtió fijan no sólo los extremos contractuales sino también los procedimentales para la selección del contratista, a la vez dan cumplimiento al principio de igualdad, por el cual todos los oferentes deben tener un trato igualitario frente a la Administración Pública.

Por ende, el titular responsable de un proceso de licitación en cumplimiento a sus funciones como servidor público, debe evitar incurrir en conductas sospechosas aceptando ofertas inusuales por parte de los participantes en un proceso de selección de contratistas, que si bien en apariencia pueden generar beneficios a la institución, pretenden encubrir actos de corrupción, a través de supuestas "prácticas comerciales" al ofrecer beneficios adicionales no comprendidos en los términos de referencia, bases de licitación o de concurso, pues son

los instrumentos que establecen los límites legales en los que se desarrollará un proceso de contratación y adquisición.

De tal forma, que las excepciones establecidas en el artículo 9 letra e) de la LEG se refieren a los *obsequios promocionales y descuentos comerciales razonables de carácter general*, debe entenderse pues, a obsequios que son ofrecidos por los proveedores de bienes y servicios a todos sus clientes ya sea entidades públicas o privadas, y utilizados como mecanismos de publicidad comercial, como distintivos de sus marcas o emblemas.

Ahora bien, los denominados *valores agregados* ofrecidos por Scarlett Security Corp, S.A. de C.V., –invitación para cinco personas a la Planta de armas de fuego Taurus en Brasil, la provisión de repuestos, cuatro pistolas, dos subametralladoras, un lanzador de granadas, el marcado de cada una de las armas ofertadas con las letras y el logo de la PNC–, no pueden entenderse como *obsequios promocionales y descuentos comerciales razonables de carácter general*, ya que fueron incorporados en una oferta económica y técnica en un procedimiento de licitación específico, que no promocionaban en lo absoluto su marca, pues los mismos constituían beneficios adicionales a su oferta, que de manera indirecta ponían en desventaja a otros participantes de la licitación en la cual participaron.

De ahí, la notoria calificación de *beneficio indebido* a este tipo de ofertas inusuales, que de ser aceptadas como una práctica comercial rutinaria de los proveedores de bienes y servicios, se presentarían en cualquier proceso de adquisición y contratación y, en consecuencia, habría que admitir sin ningún reproche que cualquier oferente plasmara en sus ofertas beneficios adicionales que no solo promoverían condiciones desiguales al momento de la calificación y evaluación, sino también el natural encarecimiento de los costos del producto o servicio adquirido a través de contrataciones oscuras, el cual, por ende, deberá ser asumido por la Administración.

Es así, como la potestad sancionadora que el legislador ha atribuido a este Tribunal, 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.

De hecho, todos los parámetros conductuales enunciados en la LEG, son reflejo de la concepción constitucional acerca del Estado, cuya existencia y organización, –y por ende de los elementos que lo integran–, se orienta al servicio de la colectividad mediante la satisfacción de la justicia, la seguridad jurídica y el bien común.

En definitiva, el señor Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, Exdirector de la Policía Nacional Civil, al adjudicar la Licitación Pública No. 27/2013/PNC relativa al “Suministro de Armas Cortas y Municiones, Precio CIF y/o en Plaza” a Scarlett Security Corp, S.A. C.V., el suministro de mil cuatrocientas veintiséis (1,426) unidades de la pistola de 9 milímetros marca Taurus, modelo PT92 AF, por un monto total de seiscientos noventa y un mil



seiscientos diez dólares (US\$691,610), junto con la aceptación de los *beneficios adicionales* –invitación para cinco personas a la Planta de armas de fuego Taurus en Brasil, la provisión de repuestos, cuatro pistolas, dos subametralladoras, un lanzador de granadas, el marcado de cada una de las armas ofertadas con las letras y el logo de la PNC–, así como la incorporación de estos en el contrato suscrito con la referida sociedad para garantizar la entrega y cumplimiento de dichos beneficios adicionales, transgredió la prohibición ética de “*Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones*”, regulada en el artículo 6 letra a) en relación con el artículo 8 letra c) de la LEG.

Ello resulta antagónico al desempeño ético de la función pública, al incumplir las funciones que como titular de la corporación policial debía realizar para el desarrollo ético de todas las etapas de la Licitación Pública No. 27/2013/PNC, por lo que deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

V. Sanción aplicable

El incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas regulados en la LEG conlleva la imposición de una multa por cada infracción comprobada, cuyo monto oscilará entre uno y cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.

Ahora bien, según el Decreto Ejecutivo N.º 104, de fecha uno de junio 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 se inició la conducta del señor Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, equivalía a doscientos cuarenta y dos dólares con cuarenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$242.40).

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.

En el caso particular, aun cuando no pueda cuantificarse la conducta del señor Pleités Sandoval al aceptar beneficios adicionales por parte de Scarlett Security Corp, S.A. C.V. en un proceso de licitación pública específico, es notorio el daño a los terceros participantes en el referido proceso de adquisición y contratación que no se encontraron en condiciones de igualdad por no incluir otros beneficios en su oferta económica y técnica.

Adicionalmente, se ha producido el daño a la Administración Pública al no haber actuado con transparencia en los procesos de adquisición que la institución desarrolló, lo

cual afectó tanto para proveedores participantes como personal de la corporación policial y a la población en general, al adquirir bienes –armas de fuego– que no cumplían con los estándares de calidad requeridos para el uso de los agentes de la PNC como responsables de brindar la seguridad pública, y que además adquiridos a un precio que incluyera el costo de los valores agregados que, desde luego encarecerían el costo final de los productos.

En razón de lo anterior, es pertinente imponer al infractor una multa correspondiente a tres salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigentes al momento de la comisión de los hechos, equivalentes a setecientos veintisiete dólares con veinte centavos de dólar (US\$727.20), por la transgresión a la prohibición ética de *“Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones”*, regulada en el artículo 6 letra a) en relación con el artículo 8 letra c) de la LEG.

Por tanto, con base en los artículos I de la Constitución, VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 1, 2, 5 letra a), 20 letra a), 37, 42, 43, 44, 46 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE**:

a) **Sanciónase** al señor Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, Exdirector de la Policía Nacional Civil, con una multa correspondiente a tres salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio vigentes al momento de la comisión de los hechos, equivalentes a setecientos veintisiete dólares con veinte centavos de dólar (US\$727.20), por la transgresión a la prohibición ética de *“Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones”*, regulada en el artículo 6 letra a) en relación con el artículo 8 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental.

b) **Incorpórense** los datos correspondientes del señor Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, en el Registro Público de Personas Sancionadas.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

Cn2 ✓