

17-O-14

**TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL:** San Salvador, a las ocho horas con cuarenta y cinco minutos del día veintiuno de mayo de dos mil dieciocho.

Por agregado el escrito presentado por los señores Carlos Armando Reyes Ramos y Jesús Edgar Bonilla Navarrete, por medio de su apoderado general judicial con cláusula especial, licenciado Juan Antonio Mejía Henríquez, mediante el cual responden el traslado correspondiente (fs. 238 al 240).

**Considerandos:**

**I. Antecedentes del caso.**

1. Mediante resolución de las ocho horas con veinte minutos del día veintitrés de diciembre de dos mil catorce se inició de oficio la investigación preliminar del caso contra los señores Jesús Edgar Bonilla Navarrete y Carlos Armando Reyes Ramos, Alcalde Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas y Diputado de la Asamblea Legislativa, respectivamente, por la posible infracción a la prohibición ética de "*Utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo partidario*", regulada en el artículo 6 letra k) de la Ley de Ética Gubernamental –en lo sucesivo LEG–, por parte de los señores antes referidos, en razón que en el suplemento especial publicado en el periódico "La Prensa Gráfica" el día veinticinco de noviembre de dos mil catorce, apareció la imagen del señor Bonilla Navarrete solicitando el apoyo de la población para las próximas "elecciones de concejos municipales y diputados", con el objeto de "seguir modernizando" el municipio de Sensuntepeque; al mismo tiempo que hizo un recuento de los proyectos realizados por dicha comuna.

Adicionalmente, el señor Carlos Reyes, Diputado del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) por Cabañas, envió un saludo a los habitantes de Sensuntepeque y agradeció la confianza depositada en él para representarlos en la Asamblea Legislativa.

En cada una de las páginas del referido suplemento aparecía un emblema con los colores alusivos al partido ARENA y los señores Bonilla Navarrete y Reyes vestían con insignias representativas de dicho partido.

En ese sentido, se requirió informe a los referidos funcionarios públicos (fs. 1 al 9).

2. En la nota recibida en esta sede el día diecisiete de febrero de dos mil quince, el Alcalde Bonilla Navarrete informó que: *i)* el costo del suplemento especial fue de seis mil cincuenta y cuatro dólares con sesenta y cinco centavos (\$6,054.65); *ii)* La Prensa Gráfica buscó patrocinios con diferentes empresas por un monto de tres mil trescientos setenta y tres dólares (US\$3,373.00); *iii)* la sociedad La Constancia entregó una donación de cuatro mil quinientos dólares (\$4,500.00) para las fiestas patronales del municipio, de los cuales dos mil seiscientos ochenta y un dólares con sesenta y cinco centavos (US\$2,681.65) se destinaron para completar el costo del suplemento y; *iv)* el periódico "La Prensa Gráfica" realizó el diseño de la citada pauta publicitaria (fs. 12 al 20).

3. Con el informe presentado el día diecinueve de febrero de dos mil quince, el Diputado Reyes Ramos manifestó que “según informe final enviado al Ing. Edgard Bonilla, Alcalde Municipal de Sensuntepeque por la Lic. Ivonne Castillo del Grupo Dutriz, SA. DE C.V., del patrocinio recibido para el Suplemento de la Alcaldía Municipal de Sensuntepeque, me incluye un espacio en dicho Suplemento, los cuales fueron financiados por diferentes Empresas en el marco de la Fiestas Patronales de Sensuntepeque” [sic] (fs. 21 al 23).

4. Por resolución de las quince horas con veinte minutos del día dieciséis de abril de dos mil quince, se decretó la apertura del procedimiento sancionador contra los señores Jesús Edgar Bonilla Navarrete y Carlos Armando Reyes Ramos, en su orden, Alcalde Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas y Diputado de la Asamblea Legislativa, a quienes se atribuyó la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra l) de la LEG, por cuanto habrían utilizado su imagen pública para promocionar al partido político ARENA en un suplemento publicado el día veinticinco de noviembre de dos mil catorce en el periódico “La Prensa Gráfica”, promoviendo las fiestas patronales de Sensuntepeque, cuyo costo habría sido sufragado con fondos proporcionados por patrocinadores.

Asimismo, en dicha resolución se concedió a los investigados el plazo de cinco días hábiles para que ejercieran su derecho de defensa (f. 24).

5. Mediante los escritos presentados el día dos de junio de dos mil quince, los señores Bonilla Navarrete y Reyes Ramos “designaron” al abogado Carlos Patricio García Saade para que ejerciera su derecho de defensa (fs. 28 y 29).

6. En la resolución de las ocho horas con veinticinco minutos del día veinticuatro de agosto de dos mil quince, se abrió a pruebas el procedimiento; se previno a los investigados que acreditaran en debida forma la personería del abogado García Saade; se comisionó a la licenciada Nancy Lisette Avilés López como instructora para que realizara la investigación de los hechos y la recepción de la prueba; en particular, para que se apersonare a la Alcaldía Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas y a las oficinas de La Prensa Gráfica o a cualquier otro lugar, para recabar elementos de prueba, incluso documental y realizar las diligencias de investigación que fueran útiles, pertinentes y necesarias para el esclarecimiento de los hechos. Asimismo, se requirió informe al Concejo Municipal de Sensuntepeque, al Director Ejecutivo del Grupo Dutriz, S.A. de C.V., a la Presidenta de la Asamblea Legislativa, al Director de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador y a los representantes legales del Primer Banco de los Trabajadores, de Industrias La Constancia y de las Cajas de Crédito de Santiago Nonualco, Santa Rosa de Lima, San Martín, Ahuachapán y San Juan Opico (fs. 30 y 31).

7. Con el oficio referencia TI/TEG-001/2015, recibido en esta sede el día diez de septiembre de dos mil quince, el Tesorero Institucional de la Asamblea Legislativa informó que los ingresos devengados por el señor Carlos Armando Reyes Ramos en el mes de noviembre de dos mil catorce equivalieron a cinco mil doscientos veinticinco dólares con

quince centavos (US\$5,225.15), por desempeñar el cargo de Vicepresidente de la Junta Directiva de dicha Asamblea (fs. 40 al 42).

8. Por medio de los escritos y el poder presentados los días dieciocho y veintiuno de septiembre de dos mil quince, el abogado Juan Antonio Mejía Henríquez solicitó intervención en el presente procedimiento en su calidad de apoderado general judicial con cláusula especial de los señores Carlos Armando Reyes Ramos y Jesús Edgar Bonilla Navarrete (fs. 49 al 54).

9. Mediante el informe presentado el día veintitrés de septiembre de dos mil quince, el Gerente General de la Caja de Crédito de Ahuachapán manifestó que dicha entidad participó en el patrocinio al suplemento editorial alusivo a las fiestas patronales publicado por la Alcaldía Municipal de Sensuntepeque, por el valor de doscientos dólares (US\$200.00) más IVA (fs. 55 al 58).

10. Con el informe presentado el día veintitrés de septiembre de dos mil quince, el Jefe de Litigios y Trámites Administrativos de Industrias La Constancia, S.A. de C.V. señaló que dicha sociedad firmó con la Alcaldía de Sensuntepeque una carta de acuerdos para eventos en donde se detalló que el aporte económico para la celebración de las fiestas patronales de dicho municipio sería de tres mil quinientos dólares (US\$3,500.00) (fs. 59 al 63).

11. El día veinticuatro de septiembre de dos mil quince, el apoderado general administrativo del Primer Banco de los Trabajadores informó que colaboraron con el patrocinio del suplemento editorial con motivo de la celebración de las fiestas patronales del municipio de Sensuntepeque, por lo que emitieron un cheque a nombre de La Prensa Gráfica, por el monto de quinientos dólares (US\$500.00) (fs. 64 al 67).

12. Por medio del informe presentado el día veinticuatro de septiembre de dos mil quince, el Gerente General de la Caja de Crédito de Santa Rosa de Lima expresó que el día ocho de noviembre de dos mil catorce en sesión de Junta Directiva 40/2014 se aprobó el patrocinio de cuatrocientos dólares (US\$400.00) más IVA para el suplemento editorial con motivo de la celebración de las fiestas patronales en honor a Santa Bárbara, del municipio de Sensuntepeque (fs. 68 al 72).

13. Con el informe presentado el día veinticinco de septiembre de dos mil quince, el representante legal de la Caja de Crédito de San Martín confirmó la entrega de fondos para el patrocinio del suplemento editorial de la Municipalidad de Sensuntepeque (fs. 73 al 78).

14. El día veintiocho de septiembre de dos mil quince, el representante legal en funciones de la Caja de Crédito de Santiago Nonualco informó que colaboraron con el patrocinio del suplemento editorial de la Municipalidad de Sensuntepeque y que el monto de la donación equivalió a trescientos dólares (US\$300.00) más IVA, los cuales fueron directamente cancelados a la Prensa Gráfica (fs. 79 al 82).

15. Con los escritos presentados el día veintiocho de septiembre de dos mil quince, el señor Jesús Edgar Bonilla Navarrete, por medio de su apoderado Juan Antonio Mejía Henríquez, remitió la documentación solicitada por este Tribunal al Concejo Municipal de Sensuntepeque, (fs. 83 al 113).

16. Mediante el escrito presentado el día veintiocho de septiembre de dos mil quince, la Contadora General de la Prensa Gráfica, informó que para el diseño y elaboración del suplemento de Sensuntepeque se recopiló información, tanto de contenido como de fotografías, por medio de la Alcaldía para luego ser autorizado y que el mecanismo utilizado para acordar la gestión de patrocinio se efectuó mediante envío de carta en conjunto con Ejecutiva de la Prensa Gráfica, indicando el valor solicitado a cada patrocinador.

Finalmente, agregó que el valor total del suplemento se autorizó a través de la Gerencia de Ventas del periódico por seis mil cincuenta y cuatro dólares con sesenta y cinco centavos (US\$6,054.65) y el monto de los patrocinios fue de tres mil trescientos setenta y tres dólares (US\$3,373.00) (fs.114 al 124).

17. La instructora designada por el Tribunal, en el informe de fecha veintinueve de septiembre de dos mil quince, adjuntó como prueba documental: *a)* copia certificada del acuerdo número veinticinco, que consta en el acta veintiséis del día diez de julio de dos mil catorce, mediante el cual se conforma la directiva del Comité Central de Festejos de la Alcaldía Municipal de Sensuntepeque (f. 131); *b)* copia certificada del acuerdo número seis, que consta en el acta treinta y cuatro del día dieciséis de septiembre de dos mil catorce, por medio de la cual se autoriza al Tesorero Municipal para que de la cuenta corriente de fondos FODES 75% para celebración de las fiestas patronales, erogue la cantidad de ochenta y cinco mil dólares (US\$85,000.00) (f.132); *c)* copia certificada del acuerdo número diez, que consta en el acta treinta y nueve del día veintidós de octubre de dos mil catorce, mediante el cual se autoriza al Tesorero Municipal para que de la cuenta corriente número 4840012951 correspondiente a la celebración de las fiestas patronales, erogue la cantidad de cincuenta y cinco mil dólares (US\$55,000.00) (f. 133); *d)* copia certificada del Diario Oficial número 178, tomo 352 de fecha veintiuno de septiembre de dos mil uno, en el cual se publicó la ordenanza municipal relacionada al cargo del 5% a tasas o derechos por servicios públicos, para la celebración de las fiestas patronales del municipio de Sensuntepeque (fs. 135 al 137); *e)* copia certificada del recibo de ingreso número 155928 de fecha veintinueve de enero de dos mil quince, por la cantidad de cuatro mil quinientos dólares (US\$4,500.00) (f. 139); *f)* copia certificada de cheque número serie "LIOF" 000335-9 del Banco Agrícola, por la cantidad de cuatro mil quinientos dólares (US\$4,500.00) (f. 140); *g)* copia certificada de la cuenta corriente número 4840009357 correspondiente a la donación de Industrias La Constancia por la cantidad de cuatro mil quinientos dólares (US\$4,500.00) (f. 141); *h)* copia certificada de recibo de pago número 411144 del día veinticinco de noviembre de dos mil catorce, por la cantidad de quinientos dólares (US\$500.00) en concepto de pago del

“Suplemento Editorial de Sensuntepeque” (f. 142); *i*) copia certificada de recibo de pago número 411145 de fecha veinticinco de noviembre de dos mil catorce, por la cantidad de dos mil ciento ochenta y un dólares con sesenta y cinco centavos, en concepto de pago del “Suplemento Editorial Alcaldía de Sensuntepeque” (f. 143); *j*) detalle de documentos financieros de la cuenta corriente número 4840012951, fiestas patronales de Sensuntepeque (fs. 144 al 147); *k*) copia certificada de la carpeta técnica del proyecto “Celebración de Fiestas Patronales en honor a la Virgen y Martír Santa Bárbara 2014” (fs. 149 al 153); *l*) copia certificada de recibo por la cantidad de mil dólares (US\$1,000.00) en concepto de gastos de publicidad del proyecto “Celebración de Fiestas Patronales en honor a la Virgen y Martír Santa Bárbara 2014” (f. 156); *m*) copia certificada de Manual de Clasificación para las transacciones financieras del Sector Público (fs. 159 al 161); *n*) copia certificada de la partida contable de donación por la cantidad de tres mil quinientos dólares (US\$3,500.00) juntamente con los recibos de remesas que acompañan (fs. 163 al 172); *o*) copia certificada del acuerdo nueve que consta en el acta cuarenta y siete del día veintitrés de noviembre de dos mil diez, mediante el cual el Concejo Municipal de Sensuntepeque acuerda abrir la cuenta corriente en el Banco Scotiabank, denominada “Donaciones de Instituciones para Fiestas Patronales en honor a la Virgen y Martír Santa Bárbara” (f. 173); *p*) copia certificada de facturas de pago en concepto de bebidas para la celebración de fiestas patronales (fs. 175 al 177); *q*) copia certificada del acuerdo nueve que consta en el acta cuarenta y siete del día veintitrés de noviembre de dos mil diez, mediante el cual el Concejo Municipal de Sensuntepeque acuerda la apertura cuenta corriente en el Banco Scotiabank, denominada “Donaciones de Instituciones para Fiestas Patronales en honor a la Virgen y Martír Santa Bárbara”, junto con recibo de ingreso número 0435408, por la cantidad de trescientos cincuenta dólares (US\$350.00) y recibo de remesa de cuenta corriente número 484009357 por la misma cantidad (fs. 179 al 182); *r*) copia certificada del acuerdo uno que consta en el acta de fecha veinticuatro de enero de mil novecientos sesenta y cinco, por medio del cual se declara como símbolos oficiales el escudo y la bandera del municipio de Sensuntepeque, junto a la documentación que acompaña (fs. 185 al 189).

18. Con el escrito presentado el día cinco de octubre de dos mil quince, los señores Carlos Armando Reyes Ramos y Jesús Edgar Bonilla Navarrete, por medio de su apoderado Juan Antonio Mejía Henríquez, ofrecieron prueba testimonial y pericial, e incorporaron prueba documental (fs. 196 al 203).

19. Por resolución de las ocho horas con veinte minutos del día seis de julio de dos mil dieciséis se autorizó la intervención del abogado Juan Antonio Mejía Henríquez en su calidad de apoderado general judicial con cláusula especial de los investigados; se declaró improcedente la prueba pericial y el testimonio de la señora ofrecidos por los señores Reyes Ramos y Bonilla Navarrete por medio de su apoderado; se citó al señor \_\_\_\_\_ para que compareciera a la audiencia de prueba

señalada a las nueve horas del día dieciocho de agosto de dos mil dieciséis; se comisionó a la licenciada Claudia Yanira Lara de Cruz para que efectuara el interrogatorio directo del señor \_\_\_\_\_ y; se requirió informe por segunda vez a la Presidenta de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador y al representante legal de la Caja de Crédito de San Juan Opico (fs. 204 y 205).

20. Con los escritos presentados los días once y dieciséis de agosto de dos mil dieciséis, los señores Bonilla Navarrete y Reyes Ramos, por medio de su apoderado, interpusieron recurso de revocatoria contra la resolución pronunciada a las ocho horas veinte minutos del seis de julio de dos mil dieciséis, pues consideraron que la declaración de improcedencia de la prueba pericial y el testimonio de la señora \_\_\_\_\_ vulneraba el derecho de defensa y el principio de igualdad de los mismos. Además el referido apoderado arguyó justo impedimento para no presentarse a la audiencia de prueba señalada para las nueve horas del día dieciocho de agosto de dos mil dieciséis (fs. 216 al 223).

21. Mediante el oficio con número de referencia P/DE/N133-2016 de fecha veintidós de agosto de dos mil dieciséis, la señora Zoila Milagro Navas, Presidenta de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), informó que dicha asociación erogó la cantidad de mil dólares (US\$1,000.00) que fueron pagados a Dutríz Hermanos S.A. de C.V., para contribuir con la publicación del suplemento editorial publicado por la Municipalidad de Sensuntepeque el día veinticinco de noviembre de dos mil catorce (fs. 224 al 227).

22. Por resolución de las nueve horas con veinte minutos del día doce de septiembre de dos mil dieciséis se declaró inadmisibile el recurso de revocatoria interpuesto por el apoderado de los investigados; se prescindió del requerimiento efectuado al representante legal de la Caja de Crédito de San Juan Opico; se citó al señor \_\_\_\_\_ para que compareciera a la audiencia de prueba señalada a partir de las nueve horas del día veintidós de septiembre de dos mil dieciséis y; se comisionó a la licenciada Claudia Yanira Lara de Cruz para que efectuara el interrogatorio directo del señor \_\_\_\_\_ ; sin embargo dicha diligencia no se llevó a cabo por la incomparecencia del testigo antes mencionado (228 y 229).

23. En la resolución de las quince horas con quince minutos del día catorce de diciembre de dos mil diecisiete, se concedió a los señores Carlos Armando Reyes Ramos y Jesús Edgar Bonilla Navarrete, el plazo de tres días hábiles para que presentaran sus alegatos (f. 236).

24. Con el escrito presentado el día diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, los señores Reyes Ramos y Bonilla Navarrete, por medio de su apoderado general judicial con cláusula especial, licenciado Juan Antonio Mejía Henríquez, contestaron el traslado conferido y manifestaron que "(...) ha quedado demostrado en los autos que el Diputado **CARLOS ARMANDO REYES**, que su nombre y fotografía apareció en dicha pauta

publicitaria por una petición del señor **JESUS EDGAR BONILLA NAVARRETE**, Alcalde Municipal de Sensuntepeque, Cabañas; tomando en cuenta que dicho Diputado es Representante del Pueblo en el departamento de Cabañas.

En cuanto al nombre y fotografía del Señor **JESUS EDGAR BONILLA NAVARRETE**, que apareció en la precitada pauta publicitaria, dicha acción queda justificada en tanto que él desempeñaba la función de Alcalde Municipal mediante las atribuciones conferidas en el Artículo 47 del Código Municipal (...).

(...) el hecho de que el uso de los colores de un Partido Político o sus insignias en una publicación no implica prevalerse del cargo para hacer política partidaria; en tanto que la experiencia y el Sentido común nos indican que es conocido que los distintos funcionarios tanto en la televisión, medios escritos y radiales, promocionan sus logos pidiendo el apoyo de la población para continuar en sus funciones y proyectos y en algunos casos utilizando simbología de sus respectivos Partidos Políticos (...)” [sic]. Finalmente, el abogado pide que se absuelva a sus representados, pretensión que está vinculada con el objeto de la presente resolución (fs. 238 al al 240).

## **II. Hechos probados.**

En el caso de mérito se ha establecido lo siguiente:

### *a) La calidad de servidores públicos de los investigados.*

En noviembre de dos mil catorce el señor Jesús Edgar Bonilla Navarrete se desempeñaba como Alcalde Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas, según consta en el Decreto N.º 2 emitido por el Tribunal Supremo Electoral el veintitrés de abril de dos mil doce y publicado en el Diario Oficial N.º 73, Tomo 395, de esa misma fecha, en el cual se declararon firmes los resultados de las elecciones de concejos municipales efectuadas para el período del día uno de mayo de dos mil doce al día treinta de abril de dos mil quince.

Así también, durante el período investigado el señor Carlos Armando Reyes Ramos, ejercía el cargo de Diputado de la Asamblea Legislativa, tal como consta en el Decreto N.º 3 emitido por el Tribunal Supremo Electoral el día quince de abril de dos mil doce y publicado en el Diario Oficial N.º 68, Tomo 395, de fecha dieciséis de abril de ese mismo año, en el que se declararon firmes los resultados de las elecciones de Diputados Propietarios y Suplentes de la Asamblea Legislativa para el período comprendido entre el primero de mayo de dos mil doce y el treinta de abril de dos mil quince.

Ambos servidores públicos fueron electos por medio del partido Alianza Republicana Nacionalista, según consta en los citados Decretos.

### *b) Respecto de la publicación del suplemento especial de las fiestas patronales de Sensuntepeque en el año dos mil catorce.*

El día veinticuatro de noviembre de dos mil catorce el periódico “La Prensa Gráfica” publicó un suplemento especial promoviendo las fiestas patronales de Sensuntepeque, las

cuales se habrían desarrollado entre el relacionado día y el cinco de diciembre de ese mismo año.

De acuerdo al informe suscrito por la Gerente de Ventas Directas del periódico La Prensa Gráfica, se demuestra que el editorial en relación tuvo un costo de seis mil cincuenta y cuatro dólares con sesenta y cinco centavos (US\$6,054.65) y que el mismo fue pagado con fondos proporcionados por distintas empresas patrocinadoras y no con fondos municipales, tal como dichas empresas lo indicaron (fs. 13 al 20, 55 al 82 y 224 al 227).

Con respecto al contenido del suplemento, en algunas páginas se plasmó en la esquina superior derecha un emblema con colores azul, blanco y rojo con el símbolo de una cruz color blanco en la que se lee al centro ARENA.

También, se cita como frase del Alcalde Bonilla Navarrete: “El próximo año nuevamente vamos a tener elecciones de concejos municipales y diputados; por ello, quiero contar con su apoyo para que sigamos modernizando nuestro municipio, porque tengo el deseo y la convicción de seguir trabajando para ustedes”, la cual fue citada por el señor Jesús Edgar Bonilla Navarrete, Alcalde de la mencionada comuna.

Adicionalmente, aparece un saludo del señor Carlos Armando Reyes Ramos, Diputado de ARENA por el departamento de Cabañas, con el texto: “Quiero agradecerles la confianza depositada en este servidor, para representarles desde la Asamblea Legislativa y conducir a Sensuntepeque y el Departamento de Cabañas por el camino de la Paz, Progreso y Libertad”.

Finalmente, en el suplemento se colocó una fotografía de página completa en la cual aparecen los señores Bonilla Navarrete y Reyes Ramos vistiendo con los mismos colores y en compañía del mencionado emblema (fs. 2 al 9).

*c) Los signos distintivos del partido político ARENA.*

Según los artículos 1, 8 y 9 los estatutos del partido político Alianza Republicana Nacionalista, publicados en el Diario Oficial N.º405, Tomo 204, de fecha tres de noviembre de dos mil catorce, se establece que dicho partido se puede identificar con la sigla ARENA y que el mismo tiene como emblema los colores azul, blanco y rojo plasmados en franjas horizontales de arriba hacia abajo en un lienzo rectangular; y al centro el signo de la adición en color blanco, con bordes negros dentro de la cual se lee la sigla ARENA. Asimismo, se determina que el lema partidario es “Paz, Progreso y Libertad”.

**III. Fundamentos de derecho.**

En la apertura del procedimiento se atribuyó a los señores Jesús Edgar Bonilla Navarrete y Carlos Armando Reyes Ramos, Alcalde Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas y Diputado de la Asamblea Legislativa, respectivamente, la posible infracción a la prohibición ética de “*Prevalerse del cargo para hacer política partidista*”, regulada en el artículo 6 letra l) de la LEG.



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.

Consciente de la importancia de que el desempeño ético en la función pública reviste en un 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.

Bajo esa lógica, la prohibición ética de "*Prevalerse del cargo para hacer política partidista*" contenida en el artículo 6 letra l) de la LEG, pretende evitar que el servidor público se valga o aproveche de la posición de superioridad o ventaja que le otorga su cargo respecto de una circunstancia, persona o cosa concreta para hacer política partidista, es decir, para promover un partido, a un candidato legalmente inscrito o a una ideología política determinada.

Es decir, que deben concurrir acciones u omisiones del infractor con el propósito claro de hacer política partidista.

En el marco de este último término, el artículo 2 del Reglamento para la Propaganda Electoral emitido por el Tribunal Supremo Electoral define la propaganda electoral como el conjunto de actividades que tienen por objeto inducir a los electores a tomar opción con su voto por una determinada propuesta política.

El artículo 218 de la Constitución establece que "*Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán prevalerse de sus cargos para hacer política partidista. El que lo haga será sancionado de conformidad con la ley*".

Al respecto, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que los servidores públicos no están al servicio de una fracción política determinada e indica que el artículo 218 de la Constitución está relacionado con el principio de objetividad, pues debe desvincularse a los funcionarios, empleados públicos e incluso el servicio público de una fracción o, incluso, tendencia política determinada, lo cual corresponde también al principio de neutralidad político partidaria del servicio civil, es decir, "*la obligación de sujeción de la Administración pública a los órganos de gobierno, con independencia de la opción político-partidaria que lo integre, siempre dentro del marco de los intereses generales*" (Sentencia de 28-II-2014, Inc. 8-2014).

En otros términos, la disposición constitucional no prohíbe convicciones o ideologías políticas, en general, pero supone que los servidores públicos no deben sobreponerla en ningún momento al interés público.

Así, la adecuación constante del servicio civil a las exigencias constitucionales, en la búsqueda de garantizar el derecho a la eficiencia en la gestión pública, tiene sustento en que los funcionarios y empleados públicos “están al servicio del Estado” y no de una fracción política determinada.

Al hacer un análisis integrado de las normas, se colige que la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra 1) de la LEG, proscribire que los servidores públicos se aprovechen de su condición, posición o situación dentro de la Administración Pública para realizar acciones –u omitir otras– tendientes a beneficiar o generar una ventaja a favor de una fracción o ideología política, en particular, sobreponiendo así ésta última al interés general o público.

Con la prueba recabada en el procedimiento se ha acreditado fehacientemente que el día veinticinco de noviembre de dos mil catorce, La Prensa Gráfica publicó un suplemento especial con motivo de la celebración de las Fiestas Patronales del Municipio de Sensuntepeque, departamento de Cabañas, cuyo costo fue sufragado a partir de donaciones de patrocinadores.

En diversas páginas del citado suplemento se plasmó un símbolo consistente en una cruz que contiene la sigla “ARENA” colocada sobre los colores azul blanco y rojo, es decir, el símbolo alusivo al partido político del mismo nombre.

Además de ello, se consignó la imagen de los señores Jesús Edgar Bonilla Navarrete, Alcalde Municipal de Sensuntepeque y Carlos Armando Reyes Ramos, Diputado Propietario por el departamento de Cabañas, ambos electos por medio del partido ARENA, acompañada del mismo símbolo. Incluso, en la fotografía el Alcalde Bonilla aparece vistiendo un chaleco con dicho emblema (f. 9).

También, en la página 2 del suplemento (en cuya esquina superior derecha de consignó el emblema del partido ARENA), en la sección titulada “Por la continuidad del desarrollo” se cita como frase del Alcalde Bonilla “El próximo año nuevamente vamos a tener elecciones de concejos municipales y diputados; por ello, quiero contar con su apoyo para que sigamos con la modernizando nuestro municipio (...)” (f. 3).

En la página 5 del suplemento, con el título “Hablando de Proyectos” (colocado bajo el emblema del partido ARENA y la fotografía del Alcalde) se enuncian algunas obras efectuadas por la Alcaldía Municipal de Sensuntepeque a la vez que se menciona que el señor Bonilla “(...) invita a la población sensuntepecana a que le brinde su confianza nuevamente (...)” (f. 6).

Luego, en la página 6 con el acápite “Un saludo de Carlos Reyes” junto a la fotografía del diputado del partido ARENA por el departamento de Cabañas, Carlos Reyes, consta un

mensaje de dicho servidor público mediante el cual agradeció la confianza depositada en su persona para representar “(...) desde la Asamblea Legislativa y conducir a Sensuntepeque y el Departamento de Cabañas por el Camino de la Paz, Progreso y Libertad (...)”, es decir, que en el referido texto se aludió expresamente al lema del partido ARENA.

Conviene destacar que el suplemento fue publicado aproximadamente tres meses antes que se efectuaran las elecciones de miembros de Concejos Municipales y Diputados de la Asamblea Legislativa, las cuales tuvieron lugar en marzo de dos mil quince, donde los investigados participaron y fueron electos por medio del partido ARENA, como consta en el Decreto N.º 2 emitido por el Tribunal Supremo Electoral el nueve de abril de dos mil quince y publicado en el Diario Oficial N.º 63, Tomo 407 del día diez de abril de ese mismo año.

Ahora bien, consta en el expediente que mediante nota de fecha veinticuatro de noviembre de dos mil catorce el Alcalde Bonilla Navarrete hizo del conocimiento del Diputado Reyes que “(...) La Prensa Gráfica nos informa que su espacio publicitario en el Suplemento Especial de las Fiestas Patronales, ya están cubiertos los costos respectivos de publicación” [sic] (f. 22).

No obstante lo anterior, pese a las diligencias de investigación efectuadas no se ha acreditado que el Diputado Reyes haya participado en el diseño y aprobación del contenido del suplemento.

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo refiere que la aplicación de una sanción o condena sólo es factible cuando exista una prueba que acredite la realización por parte del sujeto infractor del ilícito (*sentencia pronunciada el 12/III/2007, proceso 103-B-2003*). Por ende, el referido servidor público no puede ser sancionado.

En cambio, se comprobó que el Alcalde Bonilla Navarrete, valiéndose de su cargo, permitió que en el suplemento se consignaran mensajes dirigidos a la población vinculados con el símbolo y el emblema alusivos al partido político ARENA, utilizando también su imagen para promover a dicho instituto político.

De conformidad con la norma cuya transgresión se atribuye en el caso de mérito, a todo servidor público le está vedado tomar ventaja de las facultades o prerrogativas que se derivan de su cargo para promover candidaturas, partidos, figuras, colores, signos o ideologías políticas, ya que se puede incidir en la voluntad de los electores para votar, ya sea a favor suyo, del partido político al que está adscrito o de una ideología política concreta, situación que se vuelve mucho más reprochable si se trata de un funcionario de *elección popular*, cuyo compromiso con la sociedad debe ser mayor.

La *política partidista* implica aquellas actividades que tienen por objeto inducir a los electores a tomar opción con su voto por una determinada propuesta política, durante un período electoral.

Desde esta perspectiva, el señor Bonilla Navarrete no debió permitir que se publicara su imagen junto con frases y emblemas alusivos al partido político al cual pertenece, pues

ello, en definitiva, induce a los electores a tomar opción con su voto por una determinada propuesta política (en este caso, la del referido partido).

Resulta reprochable, además, la vinculación de los proyectos efectuados por el municipio con los símbolos partidarios ya relacionados, por cuanto el ejercicio de la función pública no debe ser utilizado como un elemento para promover partidos o ideologías políticas.

De hecho, si bien los partidos políticos constituyen un vehículo para acceder a cargos públicos de elección popular, una vez se comience a desempeñar el mismo, el servidor público debe desvincularse del partido al ejercer sus funciones y regir su actuación únicamente en pro del interés general.

Sobre el particular, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostiene que “El ejercicio de la función pública necesariamente conlleva una responsabilidad, lo que equivale a decir que ningún funcionario puede dejar de responder por sus actos, omisiones, ineficiencias o hechos, pues la función pública es una herramienta para alcanzar el bien común; por ello, cuando ya no se atiende a ese bien común, surge la responsabilidad exigible al funcionario” (*sentencia del 20/II/2009, inconstitucionalidad 65-2007*).

Adicionalmente, ha expresado que la estructura orgánica del Estado no responde a intereses particulares, sino que debe considerarse portadora de un interés público, por lo que el elemento garantizador de la situación del servidor público es en puridad, garantía de la realización del interés público” (*sentencia del 9/II/2001, amparo 820-99*).

Como ya lo concibe la jurisprudencia antes relacionada, los funcionarios y/o empleados públicos están obligados a salvaguardar el quehacer propio de la Administración Pública de la intromisión indebida de la política partidista.

Desde esa perspectiva, la publicidad de las obras, proyectos, festejos municipales, etc., siempre debe obedecer al deber de los servidores públicos de rendir cuentas sobre su gestión, actividad que resulta incompatible con la promoción de partidos o ideologías políticas.

En suma, al haber utilizado las prerrogativas derivadas de su cargo como un medio para publicitar en un periódico de circulación nacional símbolos y frases que inequívocamente aluden al partido político ARENA, el señor Jesús Edgar Bonilla Navarrete, Alcalde Municipal de Sensuntepeque, infringió la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra l) de la Ley de Ética Gubernamental.

Y es que aun cuando el mismo en su defensa se pretenda desvincular de la elaboración y aprobación del diseño del suplemento (de circulación nacional), consta que la correspondencia remitida por la Prensa Gráfica con relación al suplemento se dirigía al Alcalde Bonilla (f. 115), quien fungía como Presidente del Comité Central de Festejos (f. 110); además, luego de su publicación no manifestó objeción alguna a que su imagen se vinculara con los distintivos del partido ARENA.

La conducta del señor Bonilla Navarrete resulta, pues, antagónica 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.**

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

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

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

*Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”.*

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 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 los investigados cometieron la infracción, es decir, en noviembre de dos mil catorce; equivalía a doscientos cuarenta y dos dólares 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.

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 Jesús Edgar Bonilla Navarrete son los siguientes:

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

En el caso particular, –como ya se indicó– el infractor se prevalió de las facultades y prerrogativas que se derivaban de su cargo de Alcalde Municipal de Sensuntepeque, especialmente de su imagen para promover el partido político ARENA, lo cual constituye un hecho grave pues atenta contra la objetividad que debe regir el desempeño de los servidores públicos y porque sobrepuso sus intereses particulares y los de dicho ente en detrimento del interés general o público.

A ese respecto se señala que la responsabilidad de los servidores públicos es proporcional a la jerarquía del cargo que ejercen, de forma tal que entre mayor sea el rango mayor es su deber de cumplimiento de las funciones encomendadas por el ordenamiento jurídico. Esto se potencia en el caso de los funcionarios de elección popular, como el investigado, en cuya conducta debe prevalecer un compromiso con la sociedad electora y una verdadera fidelidad a la República que se reflejen en una conducta ejemplar.

Ciertamente, como servidor público de elección popular el investigado debía estar comprometidos con la eficiencia en la gestión pública y no actuar en pro del interés particular de una fracción política determinada.

Así también su conducta resulta más grave por cuanto el suplemento tenía por objeto promover los festejos patronales del municipio de Sensuntepeque, por lo cual, como Presidente del Comité Central de Festejos (f. 110), no debió permitir que se consignara simbología política partidaria en dicha publicación.

*ii) El beneficio o ganancias obtenidas por los infractores.*

La propaganda constituye aquella actividad tendiente a influir en las actitudes y opiniones de las personas, intentándolas acercar a las propias del emisor, mientras que la propaganda política es la comunicación de contenido ideológico que persigue votos, actitudes y opiniones positivas hacia el partido emisor (Mariola García Uceda “Las claves de la publicidad”, pág. 28).

El Alcalde Municipal de Sensuntepeque benefició al partido político ARENA con propaganda en la que se relacionó símbolos alusivos a éste con su imagen como servidor público y, además, se benefició él mismo al publicar en un rotativo de circulación nacional su imagen personal vistiendo con ropa alusiva a ese instituto político, pocos meses antes que

se realizaran las elecciones municipales y de diputados que tuvieron lugar en marzo de dos mil quince.

De esta forma, tanto la figura del Alcalde como la del partido ARENA fueron promocionados de manera conjunta entre el público lector de los rotativos, sin que tal partido tuviese que sufragar los gastos derivados de esa propaganda.

*iii) De la renta potencial de los sancionados al momento de la infracción.*

En el período en el cual ocurrió la infracción ética, el señor Jesús Edgar Bonilla Navarrete, en su calidad de Alcalde Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas, percibió durante el mes de noviembre de dos mil catorce un ingreso de cuatro mil quinientos dólares –US\$4,500.00– (f. 113).

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias del hecho cometido, el beneficio obtenido por el infractor y su capacidad de pago al momento de cometer la infracción, el monto de la multa impuesta al señor Jesús Edgar Bonilla Navarrete, Alcalde Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas, asciende a diez salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, vigente al momento de la comisión del hecho, equivalentes a dos mil cuatrocientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,424.00), por la infracción a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra l) de la LEG.

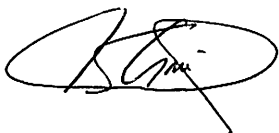
Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 1, 2, 6 letra l), 20 letra a), 37, 42, 43, 44, 46 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Absuélvese* al señor Carlos Armando Reyes Ramos, Diputado de la Asamblea Legislativa por el departamento de Cabañas, por no haberse comprobado en este caso que infringiere la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra l) de la LEG

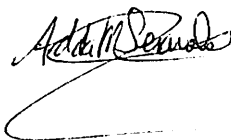
b) *Sanciónase* al señor Jesús Edgar Bonilla Navarrete, Alcalde Municipal de Sensuntepeque, departamento de Cabañas, con una multa de dos mil cuatrocientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,424.00), por haber infringido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra l) de la LEG.

*Notifíquese.*



PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.



Co5