

2-D-13

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL. San Salvador, a las quince horas y diez minutos del veintitrés de mayo de dos mil catorce.

El presente procedimiento fue iniciado con base en denuncia presentada por el ciudadano _____ contra los señores Sigfrido Reyes, Presidente; Alberto Armando Romero Rodríguez, Primer Vicepresidente; Guillermo Antonio Gallegos Navarrete, Segundo Vicepresidente; José Francisco Merino López, Tercer Vicepresidente; Francisco Roberto Lorenzana Durán, Cuarto Vicepresidente; Roberto José d'Aubuisson Munguía, Quinto Vicepresidente; Lorena Guadalupe Peña Mendoza, Primera Secretaria; Carmen Elena Calderón Sol de Escalón, Segunda Secretaria; Sandra Marlene Salgado García, Tercera Secretaria; José Rafael Machuca Zelaya, Cuarto Secretario; Lourdes Palacios, Quinta Secretaria; Margarita Escobar, Sexta Secretaria; Francisco José Zablach Safie, Séptimo Secretario; y Reynaldo Antonio López Cardoza, Octavo Secretario; todos ellos miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa.

CONSIDERANDOS:

I. Relación del caso.

1. El señor _____ expone que los denunciados realizaron la compra de "...obras de arte valoradas en \$150,000 (...) regalos navideños valorados en \$46,835 (...), y diversos licores (...) por un valor desconocido pero que (...) fueron incluidos en el monto de \$46,835...".

2. Por resolución de las catorce horas y treinta minutos del veintiuno de enero de dos mil trece, este Tribunal ordenó la investigación preliminar del caso.

Como resultado de la investigación aparece que, por medio de acuerdo de Junta Directiva N.º 1176 de fecha trece de diciembre de dos mil doce, los señores Othon Sigfrido Reyes Morales, Alberto Armando Romero Rodríguez, Guillermo Antonio Gallegos Navarrete, Francisco Roberto Lorenzana Durán, Roberto José d'Aubuisson Munguía, Carmen Elena Calderón Sol de Escalón, José Rafael Machuca Zelaya, Francisco José Zablach Safie y Reynaldo Antonio López Cardoza, autorizaron y adjudicaron los procesos números 1421, 1416 y 1330, relativos a la adquisición de diferentes bienes.

3. Mediante la resolución de las ocho horas con cuarenta y cinco minutos del veintinueve de julio de dos mil trece, este Tribunal decretó la apertura del procedimiento contra los funcionarios denunciados por la supuesta transgresión al deber ético de "*Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados*", regulado en el artículo 5 letra a) de la Ley de Ética Gubernamental (en lo sucesivo LEG).

4. En cumplimiento del artículo 34 inciso 2º de la LEG se concedió a la parte denunciada el plazo de cinco días hábiles para que hiciera uso de su derecho de defensa.

5. Con el escrito presentado el doce de agosto de dos mil trece, los denunciados contestaron en sentido negativo y expresaron sus argumentos de defensa.

6. En la resolución de las ocho horas con cuarenta y cinco minutos del veinticuatro de marzo del corriente año se abrió a pruebas el procedimiento, período en el cual los intervinientes no realizaron ningún ofrecimiento probatorio.

II. Elementos acreditados.

1. Según acuerdo N.º 1176, emitido el trece de diciembre de dos mil doce por la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, se autorizaron y adjudicaron los procesos de libre gestión números 1421, 1416 y 1330 para la adquisición de bienes diversos.

2. Por medio de los acuerdos N.º 989 y 1202, tomados el siete de noviembre y el trece de diciembre de dos mil doce por tal Junta Directiva, se autorizó la realización de la Fiesta Navideña para todo el personal de la institución, la cual se celebró el día viernes veintiuno de diciembre de tal año.

3. El trece de diciembre de dos mil doce, mediante acuerdo N.º 1173 la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa autorizó al Presidente de esa institución para suscribir un "Convenio Marco de Cooperación" con la Secretaría de Cultura.

4. El dieciocho de diciembre de dos mil doce, la Junta Directiva mencionada, por medio del acuerdo N.º 1213, autorizó la compra de obras de arte para incrementar el patrimonio artístico de la institución.

5. Según constancia emitida el dieciocho de marzo de dos mil trece por el Gerente de Administración y Finanzas en funciones del Órgano Legislativo, el presupuesto de esa institución para el ejercicio fiscal de dos mil doce contenía las partidas número 01-01-54314 correspondiente a atenciones oficiales, de la cual se ejecutaron los gastos para la adquisición de bienes de consumo durante el mes de diciembre de dicho año; y número 01-01-61106 correspondiente a obras de arte y culturales, de donde se efectuaron los gastos por compras de tales obras en esa misma época.

III. Fundamentos de Derecho.

Al inicio del procedimiento, la conducta atribuida a los denunciados se consideró como una 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 LEG.

En el ámbito internacional se ha destacado la importancia que el debido uso del patrimonio del Estado representa en el desarrollo sostenible de los pueblos, y que en múltiples ocasiones ha sido mermado por la proliferación de actos de corrupción.

Es por ello que la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la cual El Salvador es Estado Parte, repudia que cualquier persona que ejerza funciones públicas use, aproveche o lucre en su beneficio o de un tercero, con cualquier tipo de bienes del Estado.



En consonancia con la Convención mencionada, la LEG enfatiza el deber de los servidores públicos de hacer uso *racional* de los recursos estatales, únicamente para los fines institucionales; pues el desvío *intencional* de los mismos hacia fines particulares, constituye un acto de corrupción.

Ahora bien, vale considerar que las referidas normas están concebidas sobre la base que el servidor público asuma conductas activas u omisivas orientadas directamente a obtener lucro u otro tipo de beneficio para sí o para un tercero. Esto es, se requiere que se profile el *elemento intencional o volitivo*.

IV. Consideraciones aplicables al caso.

1. El artículo 1 de la Constitución señala que es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, entre otros derechos, la cultura; en el mismo sentido, el artículo 53 Cn. consigna el derecho fundamental a la cultura, el cual es inherente a la persona humana y, por tanto, es obligación y finalidad primordial del Estado conservarla, fomentarla y difundirla.

En consonancia con ello, el artículo 63 de la Constitución establece que la riqueza artística del país forma parte del tesoro cultural salvadoreño y es una obligación del Estado su fomento.

Como manifestación de lo anterior, los artículos 3 letra g) y 9 de la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador regulan la propiedad, posesión y tenencia de bienes culturales por parte de dependencias gubernamentales, instituciones oficiales autónomas o municipales, tales como cuadros, pinturas, esculturas y monumentos.

A la vez, la Ley de Promoción de las Artes Plásticas en su artículo 1 establece que todo edificio nacional que se construya y cuyo costo exceda de trescientos mil colones deberá ser decorado artísticamente con obras pictóricas, escultóricas, gráficas o de cerámica; procurando, siempre que las circunstancias lo permitan, que se plasmen motivos históricos nacionales. Para ello, la misma normativa regula un procedimiento para su adquisición.

Conviene señalar que el Órgano Legislativo, por su relación directa con el poder soberano del pueblo, tiene especial responsabilidad en el fomento de la cultura. En tal sentido, es evidente que la adquisición de obras de arte incrementa el patrimonio cultural de la nación, sin que para el caso concreto corresponda a este Tribunal determinar el valor artístico y cultural de tales obras.

Los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea manifiestan que esa institución cuenta con una política cultural, con base en la cual han invertido en obras artísticas para fomentar y difundir el arte y la cultura, y que, incluso, acordaron la firma de un “Convenio Marco de Cooperación” con la Secretaría de Cultura, atendiendo a lo establecido en la Constitución (art. 63).

Además, los denunciados acordaron la adquisición de tales obras en cumplimiento de su política cultural y destinaron para ello fondos en una partida específica denominada "obras de arte y culturales", que responde a la política aludida.

Si bien la Constitución establece que al Órgano aludido le compete "*fundamentalmente*" la función de legislar, también le conciernen obligaciones estatales como las contenidas en el ya citado artículo 53 Cn. y, por ende, la estructura de su presupuesto no está destinada exclusivamente a la función puramente legislativa. Consecuentemente, la Asamblea no puede sustraerse de los fines que la Constitución encomienda al Estado en abstracto, sino que debe contribuir al logro de los mismos.

Se entiende que las obras de arte han sido adquiridas en nombre de la nación; por lo tanto, forman parte del patrimonio nacional como acervo cultural, por lo cual debe garantizarse la debida custodia y preservación de las mismas, de tal manera que se asegure su existencia en el tiempo para que sean apreciadas por la sociedad actual y las futuras generaciones. Es de tomar en consideración también que, en general, las obras de arte no se deprecian; antes bien, acrecientan tanto su precio monetario, como su valor cultural e histórico.

En ese sentido, la inversión realizada por la Asamblea Legislativa para la compra de obras de arte no constituye una infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG; ya que los referidos recursos se destinaron para incrementar el "tesoro cultural salvadoreño" (art. 63 Cn).

2. En lo que respecta a los gastos relacionados con regalías y la fiesta navideña realizada en diciembre de dos mil doce, conviene señalar que, de conformidad con los artículos 131 ordinal 10° de la Constitución y 12 número 26 del Reglamento Interior del Órgano referido, sus titulares están facultados reglamentariamente para autorizar *todo tipo de erogaciones* con cargo al presupuesto de esa institución o cualquier otra fuente de financiamiento.

El principio de discrecionalidad como atributo para el ejercicio del poder tiene doctrinalmente su mayor o menor amplitud y limitaciones determinadas por dos factores: por una parte, el carácter unipersonal o colegiado del órgano y, por otra parte, la naturaleza política o apolítica del mismo, entendida aquí la política en el sentido de intereses partidarios o de otros sectores. Al tratarse de un órgano colegiado y de composición política, donde confluyen diferentes posiciones, la Asamblea Legislativa está dotada de cierto grado de discrecionalidad que incluso se refleja en la elaboración y ejecución de su presupuesto, el cual le corresponde aprobar según el art. 131 ordinal 10° de la Cn.

Precisamente la discrecionalidad explica por qué el Órgano Legislativo (igual que el Ejecutivo) se autoregula por un *Reglamento Interior*, tipo de normativa que, por dimanar directamente de la Constitución sin que medie ley secundaria, la doctrina llama *reglamentos autónomos*.



Los denunciados afirman contar con una “Política de Relaciones Públicas” (sic) fundamentada en “las costumbres y tradiciones de nuestro pueblo, de lo que este Órgano de Estado, a pesar de su naturaleza política no se puede ni debe sustraer...”. En aplicación de esa política, aquellos mencionan que la Asamblea Legislativa cuenta con una partida presupuestaria denominada “Atenciones Oficiales”, la cual se orienta a la promoción del recurso humano de dicha institución.

De esa manera, los desembolsos destinados a las regalías en el año dos mil doce, y a la fiesta realizada para todo el personal técnico, administrativo y de servicio, se llevaron a cabo en el marco de una existente “Política de Relaciones Públicas” y con fondos que ya habían sido presupuestados para ese objeto.

Tanto, pues, el *Reglamento Interior*, como la *Política de Relaciones Públicas* y la existencia de una partida presupuestaria llamada *Atenciones Oficiales*, son producto de la discrecionalidad conferida al mencionado Órgano gubernamental.

De la información proporcionada y los elementos aportados se obtiene, luego, que los miembros de la citada Junta Directiva autorizaron los gastos de acuerdo a sus políticas internas definidas previamente y a las partidas presupuestarias aprobadas.

Este Tribunal, por otro lado, está subordinado al principio de legalidad (art. 4 letra “h” de la LEG), de modo que no puede por menos de reconocer que aquel Órgano ha actuado dentro de un marco normativo emitido con base en el principio de discrecionalidad; ergo, no le es dable delimitar cuantitativa ni cualitativamente los gastos e inversiones de la Asamblea.

Adicionalmente, no se ha establecido que existiera por parte de los miembros de la Junta Directiva intencionalidad o propósito deliberado de obtener lucro u otro beneficio personal o para terceros, y de esa manera transgredir la LEG, pues como ya se dijo, todas sus actuaciones las realizaron con base en las políticas existentes en la institución. No se ha comprobado, entonces, una infracción al deber ético regulado en el artículo 5 letra “a” de la LEG.

Ello incide de forma inevitable en el pronunciamiento de la resolución definitiva, ya que el Tribunal solo puede arribar al juicio de responsabilidad si se logra una certeza positiva de que los hechos hayan ocurrido conforme se describe en una denuncia basada únicamente en publicaciones periodísticas.

Sin perjuicio de lo anterior, es oportuno requerir a los miembros de la Junta Directiva y a todos los diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa que revisen el Reglamento Interior, la denominada “Política de Relaciones Públicas” y la partida “Atenciones Oficiales” de su presupuesto anual, a fin de precisar los límites de sus facultades discrecionales, ya que éstas no son absolutas, por lo que deben fundamentarse en el principio de razonabilidad, y desarrollen así sus funciones sujetándose además a los principios de eficiencia y eficacia (art. 4 letras “k” y “l” de la LEG), según los cuales se han de cumplir los objetivos institucionales

al menor costo posible y utilizar los recursos del Estado de manera adecuada para la consecución de los fines institucionales, que no se restringen a la emisión de leyes.

En este orden, debe existir mesura y prudencia en el ejercicio de todas las funciones y éstas, además, han de ser acordes a las capacidades financieras del Estado, de manera que, en lo sucesivo, los gastos se rijan por una política de austeridad.

Al mismo tiempo, es preciso que se establezcan mecanismos adecuados con los cuales se garantice la custodia y control de los bienes artísticos y culturales afectos al patrimonio institucional.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, III y VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1, 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 1, 4 letras h, k y l, 5 letra a, 37 de la Ley de Ética Gubernamental y 99 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

Absuélvese a los señores Othon Sigfrido Reyes Morales, Presidente; Alberto Armando Romero Rodríguez, Primer Vicepresidente; Guillermo Antonio Gallegos Navarrete, Segundo Vicepresidente; José Francisco Merino López, Tercer Vicepresidente; Francisco Roberto Lorenzana Durán, Cuarto Vicepresidente; Roberto José d'Aubuisson Munguía, Quinto Vicepresidente; Lorena Guadalupe Peña Mendoza, Primera Secretaria; Carmen Elena Calderón Sol de Escalón, Segunda Secretaria; Sandra Marlene Salgado García, Tercera Secretaria; José Rafael Machuca Zelaya, Cuarto Secretario; Lourdes Palacios, Quinta Secretaria; Margarita Escobar, Sexta Secretaria; Francisco José Zablah Safie, Séptimo Secretario; y Reynaldo Antonio López Cardoza, Octavo Secretario, todos de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, a quienes se les atribuía haber transgredido el deber ético de "*Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados*", contenido en el artículo 5 letra "a" de la Ley de Ética Gubernamental.

Notifíquese.

A collection of handwritten signatures in black ink, some overlapping, representing the members of the Tribunal who signed the resolution.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

A single handwritten signature in black ink, which appears to be "Addal Berrios".

VOTO DISIDENTE PRONUNCIADO POR LA LICENCIADA JENNYFFER GIOVANNA VEGA HÉRCULES.

No concuro con mi voto en la resolución que antecede por las razones que a continuación expongo:

Una de las obligaciones que la Convención Interamericana contra la Corrupción impone a los Estados partes es la aplicación de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán orientarse a prevenir conflictos de intereses y *asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones* (Art. 3.1 Medidas preventivas, Convención Interamericana contra la Corrupción).

En igual sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre sus finalidades reconoce la promoción de la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos (Art. 1 letra c) y 5.1 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción).

Se advierte entonces, que el uso racional de los recursos públicos ocupa un lugar de trascendencia en los sistemas internacionales de lucha contra la corrupción, lo cual sin duda alguna obedece a la íntima vinculación que el tema plantea en la configuración de los Derechos Humanos.

Con el objeto de cumplir con esas aspiraciones de índole universal, la Ley de Ética Gubernamental, en lo sucesivo LEG, establece con precisión que los servidores públicos y quienes sin tener tal calidad administran bienes o manejan fondos públicos deben *utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados* –artículo 5 letra a)–.

Asimismo, la LEG enuncia un catálogo de principios rectores que exhortan a todos aquellos que administran recursos del Estado a usarlos de forma *racional*, y a destinarlos únicamente para fines institucionales, pues su desvío hacia objetivos particulares indudablemente se traduce en actos que transgreden la ética pública.

Así, el artículo 4 letras a), i), k) y l) de la LEG regula los principios éticos de supremacía del interés público, lealtad, eficiencia y eficacia, los cuales deben ser observados por las personas sujetas a dicha Ley; aquéllos pues constituyen una guía de actuación para ejercer las funciones públicas, con el único propósito de hacer posible los bienes más preciados de todos los ciudadanos.

La supremacía del interés público implica anteponer el interés público sobre el interés privado o particular *siempre*, tal como lo prescribe el artículo 246 de la Constitución. De forma análoga, el principio de lealtad impone actuar con fidelidad a los fines del Estado y a los de la institución en la que el servidor público se desempeña.



La eficiencia demanda cumplir los objetivos institucionales al menor costo posible e impone a los servidores públicos utilizar los recursos del Estado de manera adecuada para el cumplimiento de los fines institucionales.

Es decir, que para examinar si en la gestión pública se realiza un uso adecuado de los recursos públicos, debe verificarse una relación entre medios y fines; así como, una relación entre interés público e interés particular.

Al respecto, el constituyente estableció con precisión que los fines del Estado salvadoreño son la justicia, la seguridad jurídica y el bien común al servicio de la persona humana –art. 1 inciso 1º de la Constitución–.

La Sala de lo Constitucional ha resaltado la función que esta disposición constitucional desempeña en la construcción y aplicación del concepto de Constitución, al decir que esta no es la mera codificación de la estructura política superior del Estado salvadoreño; sino que si bien define esa estructura, lo hace a partir de un determinado supuesto y con un determinado contenido. Ese supuesto radica en la soberanía popular o poder constituyente del pueblo, art. 83 Cn., y su contenido está integrado esencial y básicamente por el reconocimiento de la persona humana como el origen y fin de la actividad del Estado, art. 1 Cn.; lo cual conlleva la búsqueda de la efectiva y real vigencia de los derechos fundamentales de la persona (*Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, sentencia del 14/II/1997, inconstitucionalidad 15-96*).

De esta manera, es indispensable buscar una explicación racional del poder: una justificación, o si se quiere decir una legitimación del poder.

Una explicación del poder debe cumplir con un fundamento ético que sea respetuoso de la noción del respeto a todo ser humano; y debe adoptar, como idea primigenia, la dignidad humana, esta constituye la premisa antropológico-cultural del sistema jurídico-político y, como tal, opera como fundamento del sistema político y jurídico.

Como creación misma del ser humano, el Estado no se concibe como organizado para el beneficio de los intereses individuales, sino el de las personas como miembros de una sociedad. Así, compete a los funcionarios y servidores públicos, la realización permanente del bien común, mediante la satisfacción oportuna de las necesidades colectivas.

En definitiva, “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” (*Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia del 9/II/2001, amparo 820-99*).

En este orden de ideas, los bienes y recursos públicos que maneja y custodia cualquier servidor público, no le son propios en tanto que individuo, sino que pertenecen a la colectividad. Esto significa que un funcionario o empleado público, en su trabajo cotidiano; no orienta sus acciones, así como los recursos que debe gestionar hacia beneficios meramente particulares, sino hacia objetivos que se vinculen de forma específica con las competencias propias de la organización estatal en la cual desempeña sus funciones; lo cual, debe inevitablemente servir para

la configuración de un interés colectivo, es decir, que importe a todos los miembros de la sociedad.

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

Entonces desde la perspectiva ética, es absolutamente reprochable que un servidor público no realice un uso adecuado de los recursos públicos; pues ello conlleva a un detrimento del patrimonio estatal y, en última instancia, obstaculiza que el interés general -el bien común- sea satisfecho conforme a las exigencias constitucionales.

Por lo anterior, cabe aclarar que para efectos típicos el artículo 5 letra a) de la LEG no exige que medie un lucro para el funcionario que transgrede la norma, basta con que los recursos no se hayan utilizado para fines exclusivamente institucionales. En caso que mediare lucro la acción se representa con mayor trascendencia y bien podría incurrirse en otro tipo de responsabilidad.

Por otro lado, como se indicó, los principios éticos de eficiencia y eficacia promueven el cumplimiento de los objetivos institucionales al menor costo posible mediante el uso adecuado de los recursos del Estado.

En efecto, el artículo 224 de la Constitución reconoce que los fondos públicos están afectos de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado. Desde luego, las necesidades del Estado son las de la colectividad a la que sirve, y no los intereses propios de quienes fungen en el gobierno.

En cuestión de uso racional, adecuado o eficiente de los recursos públicos, importa analizar el contexto económico y las finanzas públicas de cada Estado; pues las expectativas sociales aumentan o disminuyen según el nivel de recursos públicos con los que se cuenten. Se espera que en un país con escasez económica y con vastas necesidades sociales, los servidores públicos adopten medidas de austeridad orientadas a prescindir de gastos suntuarios que provoquen cualquier tipo de despilfarro.

Los gastos que no se relacionan al menos de manera indirecta con la satisfacción de un interés público, deslegitiman el poder del Estado ejercido por los servidores públicos.

Claro está, que en la dinámica de la organización estatal habrá ocasiones en las cuales resulta necesario erogar algún tipo de fondos que no evidencia de forma inmediata la satisfacción de necesidades públicas; más en definitiva, todo gasto debe ser justificable y siempre ha de mediar una vinculación con los fines institucionales (estatales); los cuales se guían por la competencia y funciones de cada órgano; además, debe encontrarse un fin público de por medio.

Lo anterior, debe analizarse caso a caso y conforme al principio de proporcionalidad, confrontando una relación de medio a fin, en la búsqueda de la configuración de los Derechos fundamentales de los ciudadanos.

Conforme a las exigencias éticas, no basta que las partidas presupuestarias y las erogaciones del erario estatal se destinen a finalidades de índole institucional *per se*, sino que en

efecto deben sufragar gastos directamente relacionados con las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye al Estado en general y, en particular, a la entidad respectiva.

Desde una perspectiva ética, los servidores públicos están obligados a utilizar eficientemente los recursos del Estado, de manera que cuando una erogación no se ampare en criterios adecuados deberán decantarse por las opciones que representen un menor costo para aquél. Es decir, que la exigencia ética opera en dos momentos: i) al presupuestar los gastos, pues es allí donde al funcionario se le presenta la oportunidad de fijar el destino de los recursos públicos observando los criterios de necesidad y razonabilidad; y, ii) al ejecutar esas erogaciones que previamente fueron presupuestadas, en atención a satisfacer al menos necesidades públicas.

Trasladando las anteriores consideraciones al supuesto que nos ocupa, no cabe duda que la adquisición de obras de arte por parte de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa se enmarca dentro de una política de fomento y difusión de la cultura en beneficio de la colectividad que accede a las instalaciones del palacio legislativo, lo cual se enmarca dentro de una de las atribuciones constitucionales otorgadas al Órgano Legislativo, al cual le corresponde promover actividades culturales y científicas. (Art. 131. 11° Cn.).

Efectivamente, es obligación del Estado salvaguardar la riqueza artística del país y garantizar a las personas el derecho a la educación y la cultura. Por ello, respecto de la adquisición de obras de arte concurdo con el Tribunal que no debe responsabilizarse a los denunciados.

Distinta consideración merece el caso del desembolso de fondos institucionales para la compra de las pulseras y prensa corbatas de plata que en diciembre de dos mil doce se entregaron a cada uno de los legisladores propietarios y suplentes, así como la erogación de fondos públicos para la celebración de la fiesta navideña que en esa misma época se realizó para los empleados de la Asamblea Legislativa; pues en esos gastos no se encuentra ninguna vinculación con la competencia esencial del Órgano Legislativo, al que como el mismo constituyente lo advierte le compete fundamentalmente la atribución de legislar. (Art. 121 de la Constitución). En tal sentido, el gasto realizado en esos rubros no supera el escrutinio de respeto al principio de supremacía del interés público, pues no se advierte que el mismo resulte amparable en la satisfacción al menos indirecta de un interés general o colectivo.

Consta en el expediente que el día siete de noviembre de dos mil doce los señores Othon Sigfrido Reyes Morales, Presidente; Alberto Armando Romero Rodríguez, Primer Vicepresidente; Guillermo Antonio Gallegos Navarrete, Segundo Vicepresidente; José Francisco Merino López, Tercer Vicepresidente; Francisco Roberto Lorenzana Durán, Cuarto Vicepresidente; Roberto José D'Aubuisson Munguía, Quinto Vicepresidente; Lorena Guadalupe Peña Mendoza, Primera Secretaria; Carmen Elena Calderón Sol de Escalón, Segunda Secretaria; Sandra Marlene Salgado García, Tercera Secretaria; José Rafael Machuca Zelaya, Cuarto Secretario; Irma Lourdes Palacios Vásquez, Quinta Secretaria; Margarita Escobar, Sexta Secretaria; Francisco José Zablah Safie, Séptimo Secretario y Reynaldo Antonio López Cardoza, Octavo Secretario; todos ellos miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, autorizaron la realización de la fiesta navideña para diputados y personal de dicha institución el día viernes veintiuno de diciembre de ese mismo

año, para lo cual se destinó un monto de cuarenta y seis mil ochocientos noventa dólares con ochenta y cuatro centavos (US\$46,890.84), a la vez que se concedió permiso a todo el personal para que se retirase de las instalaciones de la Asamblea a las once de la mañana con cuarenta y cinco minutos (folio 126).

Posteriormente, el trece de diciembre de dos mil doce los directivos antes mencionados acordaron aumentar cuarenta y cinco mil quinientos cuarenta y siete dólares (US\$45,547.00) al monto presupuestado y aprobado para la fiesta navideña, por lo que el monto total de dicha celebración fue de noventa y dos mil cuatrocientos treinta y siete dólares y ochenta y cuatro centavos (US\$92,437.84) (f. 127).

Asimismo, se comprobó que el trece de diciembre de dos mil doce los señores Othon Sigfrido Reyes Morales, Alberto Armando Romero Rodríguez, Guillermo Antonio Gallegos Navarrete, Francisco Roberto Lorenzana Durán, Roberto José D'Aubuisson Munguía, Carmen Elena Calderón Sol de Escalón, José Rafael Machuca Zelaya, Francisco José Zablach Safie, y Reynaldo Antonio López Cardoza, en la calidad ya indicada, autorizaron y adjudicaron los procesos de libre gestión números 1421 y 1416, mediante los cuales se adquirieron veintitrés pulseras y cien prensa corbatas, artículos elaborados en plata con baño de oro de dieciocho quilates, todo por un monto global de seis mil cuatrocientos noventa y cinco dólares (US\$6,495.00) (fs. 32 y 33).

En ambos casos, los gastos efectuados eran absolutamente prescindibles, por no estar vinculados con la atribución fundamental de legislar, ni con ninguna otra función propia del Órgano Legislativo (Artículos 121 y 131 de la Constitución). Por ende, tales gastos no coadyuvaron a la realización de los fines estatales.

De hecho, si bien los denunciados expresan que su proceder se ampara en una política institucional de relaciones públicas –cuya existencia nunca acreditaron– que afirman es parte de “las costumbres y tradiciones de nuestro pueblo”, es dable indicar que la existencia misma del Estado y de sus órganos fundamentales se justifica sólo en aras de satisfacer las necesidades de los individuos que integran la sociedad.

La ética pública pretende evitar este tipo de prácticas ,que en la actualidad resultan desaprobadas por los ciudadanos a quienes servimos, porque como fue indicado, el patrimonio del Estado debe destinarse a la realización del bien común y el interés general, permitiendo a los administrados la satisfacción y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales y sociales que les asisten; como la educación, la salud, el trabajo y la cultura, entre otros.

Lo anterior supone que en un escenario de déficit fiscal los gobernantes deben priorizar los rubros de destino de las erogaciones públicas, con el objetivo ulterior de salvaguardar el centro de su actividad: la persona humana.

Con una visión completamente incompatible, la prueba recabada durante el curso del procedimiento revela que los denunciados destinaron un total de noventa y ocho mil novecientos treinta y dos dólares con ochenta y cuatro centavos (US\$98,932.84) para un objeto que no se acomoda a los fines institucionales de la Asamblea Legislativa, es decir, no guarda relación con

las atribuciones competenciales por las cuales ese órgano de Estado existe. Por ello, esos gastos no satisfacen ni aún de manera indirecta ninguna necesidad de interés general; pues benefició a un grupo de empleados y funcionarios públicos –incluidos los propios denunciados–.

En términos sencillos, el gasto sirvió para sufragar una fiesta navideña, lo cual es injustificable incluso a la luz de la partida presupuestaria denominada “Atenciones Oficiales”; ello porque este tipo de actividades deben sufragarse con dineros propios y no provenientes de fondos públicos, pues solo satisfacen una obvia expectativa personal, individual o particular.

Por ende, los directivos actuaron en flagrante contravención al principio ético de supremacía del interés público y, desde luego, de la misma Constitución.

Por tal razón, los funcionarios denunciados inobservaron el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG, al utilizar recursos públicos para un objetivo que no se identifica ni con los fines que persigue la institución que dirigen ni con los del Estado en general, lo que privó de esos recursos a otros rubros de interés general.

Conviene señalar que cuando la norma invocada alude a los “fines institucionales para los cuales están destinados los recursos” se refiere a que éstos deben servir siempre para la realización del bien común, ya sea directa o indirectamente. Esto significa que para cumplir con el imperativo derivado de la norma no basta que el destino de los fondos se ampare en una partida presupuestaria sino que esa finalidad debe reflejar la preferencia del interés general.

De lo contrario, los titulares de cada institución pública podría fijar presupuestariamente y de forma arbitraria un destino para los recursos públicos que resulte antagónico a los fines del Estado, sin que esa circunstancia les generase un reproche de índole ético.

Desde esa perspectiva, aunque en este procedimiento se comprobó que las erogaciones autorizadas por los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa se ejecutaron con base en la partida presupuestaria 01-01-54314 denominada “Atenciones Oficiales” (folio 124), está claro que ello sirvió para financiar actividades de las que sólo obtuvieron provecho los funcionarios y empleados de esa institución, quienes además el día de la festividad dejaron de prestar a la ciudadanía los servicios que corresponden a la Asamblea.

En cierto sentido, actividades como fiestas, agasajos y celebraciones, suelen encubrirse bajo el concepto de “Atenciones Oficiales”; lo cual carece de toda ética porque como fue señalado, ello no persigue un fin institucional ni tiene por objeto la satisfacción de expectativas sociales.

Los denunciados pretendieron justificar su actuar en una política de relaciones públicas institucional, pero técnicamente ello supone un conjunto de acciones de comunicación estratégica coordinadas y sostenidas a lo largo del tiempo, con el objetivo de fortalecer los vínculos de comunicación con los distintos públicos.

Si bien, las relaciones públicas se orientan hacia la gestión de las comunicaciones internas y externas; ello no necesariamente se traduce en la celebración de fiestas navideñas y auspicio de regalías, lo cual, desde la perspectiva ética, no supera el escrutinio del gasto autorizado; pese a que como lo dicen los denunciados ello constituya una costumbre y tradición del pueblo salvadoreño.

El mismo análisis corresponde al gasto autorizado por los denunciados, mediante el cual se adquirieron veintitrés pulseras y cien prensa corbatas, artículos elaborados en plata con baño de oro de dieciocho quilates; todo por un monto global de seis mil cuatrocientos noventa y cinco dólares (US\$6,495.00).

En su defensa los denunciados afirmaron que las pulseras, corbatas y prensa corbatas repartidos a todos los legisladores en concepto regalías perseguían una promoción institucional, lo cual no se acreditó probatoriamente. De hecho, el objetivo de promocionar la imagen de la Asamblea Legislativa, o si se quiere su quehacer, debería ser precisamente enviar información, educar y anticipar una imagen positiva de esa institución que intente influir en la opinión del público. Es decir, que las actividades de promoción se dirigen hacia el exterior del ente interesado en ello; y por lo general, según la estrategia de que se trate, los artículos promocionales no suelen ser muy costosos, con el fin de que el mensaje llegue a una mayor audiencia.

Ahora bien, las pulseras, corbatas y prensa corbatas repartidas a todos los legisladores en concepto de regalías son en realidad artículos suntuarios, destinados al uso personal de los diputados y diputadas, los cuales además fueron elaborados con materiales costosos como oro y plata; por consiguiente, el argumento de perseguir la promoción institucional con el cual los denunciados pretenden justificar el gasto realizado no evidencia verdaderamente la realización de los fines institucionales que le competen a la Asamblea Legislativa. En tal caso, los objetos de que trata la presente decisión debieron adquirirse por los mismos legisladores con fondos propios y no provenientes del Estado, por tratarse innegablemente de artículos de uso personal.

En otro orden de ideas, es preciso señalar que cuanto más elevado es el cargo que ejerce un servidor público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las funciones encomendadas por el ordenamiento jurídico.

Pero además, en el caso de los funcionarios de elección popular debe prevalecer un compromiso con la sociedad electora y una verdadera fidelidad a la República que se reflejen en una conducta ejemplar.

Como titulares del órgano plural y democrático por excelencia y, por ende, depositarios de la soberanía del pueblo, los diputados tienen que ser conscientes de la responsabilidad que les asiste y actuar en consonancia con los intereses del conglomerado social.

Por ese motivo el mismo Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, bajo el acápite de ética parlamentaria, prohíbe a los diputados "Utilizar indebidamente el patrimonio de la Asamblea". En lo que respecta a los miembros de la Junta Directiva, esta prohibición se extiende a su facultad de autorizar todo tipo de erogaciones con cargo al presupuesto de la Asamblea o cualquier otra fuente de financiamiento.

Desde luego, los recursos del Estado no deben malgastarse en objetos innecesarios, sino emplearse atendiendo parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad. En clara oposición a dicho postulado, los denunciados ordenaron la celebración de una fiesta navideña y la entrega de regalías sufragados con fondos públicos.



Como resultado lógico de los razonamientos que anteceden se colige que, al haber permitido el empleo de fondos públicos para beneficio exclusivo de los diputados y los empleados de la Asamblea Legislativa, todos los miembros de la Junta Directiva inobservaron el deber ético regulado en el artículo 5 letra a) de la LEG y, en consecuencia, debieron ser sancionados por el Tribunal.

Debe destacarse que la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa es un órgano colegiado en el que se encuentran representados todos los grupos parlamentarios, con base en los criterios de pluralidad y proporcionalidad, según lo establece el artículo 11 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa. Se trata, por tanto, de un órgano pluralista en el que convergen todas las corrientes políticas elegidas por la comunidad.

En tal sentido, dado que el ejercicio inadecuado del poder es un aspecto cultural que debe tratarse y que en este caso involucra a la clase política, puede afirmarse con certeza y al margen de la ideología política que a cada legislador le asiste, que los miembros de la Junta Directiva en contravención al artículo 5 letra a) de la LEG, autorizaron gastos que no estaban afectos a la realización del bien común.

Esta conclusión es ajena a cualquier tipo de sesgo político y más bien concuerda con las aspiraciones democráticas de la sociedad salvadoreña, que demanda más compromiso de todos los servidores públicos, sin importar el nivel jerárquico o el órgano del Estado en el cual ejerzan sus funciones. Por ende, todo servidor público debe no solo sujetarse al derecho sino guiar su actuación conforme a las exigencias éticas.

San Salvador, veintitrés de mayo de dos mil catorce.



PRONUNCIADO POR LA MIEMBRO DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBE.

