

PSF-05-2017. (CD)
Recurso de revisión

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. San Salvador, a las doce horas y diez minutos del seis de julio de dos mil diecisiete.

Por recibido el escrito presentado a las nueve horas y siete minutos del tres de julio de dos mil diecisiete, suscrito por el licenciado Juan José Martel, secretario general del instituto político Cambio Democrático (CD), por medio del cual interpone recurso de revisión en contra de la resolución final proveída por este Tribunal, a las doce horas y treinta minutos del catorce de junio de dos mil diecisiete.

A partir de lo anterior, este Tribunal hace las siguientes consideraciones:

I. 1. Por medio de su escrito, el secretario general de CD expresa que este Tribunal procedió a sancionar a su representado por infracción a lo preceptuado en el artículo 71 literal a de la Ley de Partidos Políticos, basados en pruebas que a su juicio no son nada contundentes y no configuran el tipo señalado en el artículo antes mencionado, pues la ley es clara en señalar que tipo “sancionatorio” es el relativo a la configuración de la infracción grave ahí señalada y por ende ser acreedora de la sanción grave correspondiente, el cual no es el caso, pues, afirma, que como ya reiteradamente señaló, la materia sobre la cual ha recaído la sanción que les han impuesto no es tal, pues el tipo señalado en el artículo mencionado se refiere a la ausencia de contabilidad formal y en su caso los errores cometidos no tienen que ver con esa circunstancia, sino más bien con errores contables, dentro de la contabilidad formal que el partido ya lleva.

2. Señala la imposibilidad de la interpretación analógica en materia administrativa sancionatoria, pues asumir que la existencia de errores contables dentro de una contabilidad formal equivale a la inexistencia de una contabilidad formal, es lo mismo que pretender establecer un tipo “punitivo sancionatorio”, adonde no existe, y eso es *per se* ilegal.

3. Pide que se admita su escrito, se tenga por opuesto el recurso de revisión de la resolución proveía a las doce horas y treinta minutos del 14-06-2017, y se continúe con el trámite de ley correspondiente.

II. 1. Es preciso acotar que el procedimiento administrativo sancionador configurado por la Ley de Partidos Políticos (LPP) establece un recurso de revisión, como



el medio o mecanismo idóneo para impugnar la resolución final que se provea en el trámite del mismo.

2. El artículo 83 de la LPP, establece que: “de la resolución que emita el Tribunal, solo podrá interponerse recurso de revisión, dentro de los tres días siguientes a la notificación respectiva. El recurso de revisión deberá ser resuelto por el Tribunal en un plazo no mayor a diez días hábiles”.

3. Así, este Tribunal ha determinado, a través de su jurisprudencia, que los requisitos mínimos que deben verificarse para la admisibilidad del recurso de revisión establecido en el artículo 83 LPP, fundamentalmente son: i) legitimación del recurrente, ii) interposición del recurso dentro del plazo señalado por la ley, y, y, ii) exposición sucinta de los hechos y argumentos que constituyen el fundamento del recurso.

4. Al aplicar las consideraciones antes señaladas al presente caso, el Tribunal advierte que se han cumplido los requisitos de forma y de fondo para la admisión del recurso de revisión presentado por el secretario general de CD. En ese sentido, es procedente pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones del recurrente.

III. El fundamento del recurso interpuesto por el secretario general de CD se basa en dos argumentos: i) el tipo administrativo del artículo 71 literal a LPP se refiere a la ausencia de contabilidad formal, y en su caso los errores cometidos no tienen que ver con esa circunstancia, sino más bien con errores contables, dentro de la contabilidad formal que el partido lleva, y ii) imposibilidad de aplicar una interpretación analógica en materia administrativa sancionadora, pues asumir que la existencia de errores contables dentro de una contabilidad formal, es lo mismo que pretender establecer un tipo punitivo sancionatorio, a donde no existe, y eso es por sí mismo ilegal.

IV. 1. Es preciso indicar que del precedente establecido en la sentencia pronunciada en el proceso de Inconstitucionalidad 53-2013 Acumulado, pueden extraerse los parámetros que el principio de tipicidad, taxatividad, determinación o certeza plantea en el Derecho Administrativo Sancionador.

2. Del contenido de dicho precedente, puede indicarse que este ámbito no se pretende que la ley enumere de manera exhaustiva todos los comportamientos posibles como punibles, sin embargo, “la tipificación de una infracción administrativa al menos debe identificar o definir una conducta objetiva, verificable o constatable por el aplicador”.

3. Asimismo, “el tipo de la infracción debe contener en su texto una descripción efectiva (aunque sea genérica, abstracta o esencial) de una conducta, sin que pueda ser construida por vía de la interpretación”, de manera que “el contenido fáctico de la infracción no debe ser el resultado de la capacidad interpretativa del órgano aplicador, sino de la capacidad expresiva y redactora del órgano legislativo. No importa, entonces, si la calidad o condición infractora de una conducta puede ser dotada de alguna cobertura legal mediante un ejercicio interpretativo. Lo que importa es si en la base de dicho ejercicio interpretativo existe un texto legal que determine con precisión suficiente *un comportamiento objetivo*, al que quepa atribuirle esa calidad o condición”.

4. En resumen, “el tipo sancionador debe ser en realidad descriptivo, en el sentido de que exprese literalmente un supuesto de hecho, aunque sea genérico abstracto, que permita identificar o prever cuál es el comportamiento prohibido y que pueda ser verificado mediante la prueba por el órgano aplicador”.

5. Estas exigencias son compatibles con la tipificación de conductas mediante conceptos jurídicos indeterminados –siempre que se cumpla con los parámetros expuestos en la Inc. 105-2012-, y por medio también de remisiones normativas –bajo los parámetros expuestos en la citada Inc. 53-2013-.

V. 1. Las anteriores consideraciones permiten entonces establecer, que la formulación lingüística del tipo administrativo previsto en el artículo 71 literal a LPP, expresa de forma literal un supuesto de hecho que contiene un comportamiento que el legislador considera prohibido: “*incumplir con la obligación de llevar contabilidad formal en el periodo de gestión correspondiente*”.

2. Puede concluirse que si bien el núcleo de la materia de prohibición de este tipo administrativo está conformado por el concepto indeterminado de *contabilidad formal*, a fin de observar la exigencia de determinación o taxatividad –aspecto que integra el principio de legalidad sancionadora-, el Tribunal consideró que para *determinar* el significado del concepto de *contabilidad formal aplicado a los partidos políticos*, se requería de observar dos ámbitos normativos: a) la ley de partidos políticos, especialmente en cuanto a los requerimientos de contabilidad en financiamiento privado que determina, y b) el ámbito del código tributario, específicamente en cuanto a su definición legal.



a. Desde el ámbito de la Ley de Partidos Políticos, se advierten como requerimientos contables en materia de financiamiento privado, los siguientes: i) que toda contribución debe ser individualizada y quedar registrada en el momento de su recepción, mediante comprobante expedido por el partido político y que las donaciones o contribuciones no podrán recibirse si son anónimas –artículo 64 inciso 1º-, pero además, serán deducibles del Impuesto Sobre la Renta, lo cual requiere que el partido informe al Ministerio de Hacienda de manera periódica (Art.51 inc.4º LPP) las donaciones; ii) que toda actividad de recaudación de dineros para el partido político debe ser reglamentada por éste, garantizando el principio de transparencia y publicidad, además, el tesorero debe llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos del partido –artículo 64 inciso 2º-; y iii) que se tenga un registro contable del uso y destino de los fondos, tanto los obtenidos mediante la deuda pública como de las donaciones privadas -art.24-A letra b LPP-; teniendo en cuenta que constituye una obligación de transparencia para los partidos políticos, poner a disposición dicha información a cualquier ciudadano que lo requiera.

b. Desde el ámbito de la normativa tributaria, el artículo 139 del Código Tributario (CT) -normativa común pertinente, y por ello de aplicación supletoria en materia de financiamiento de partidos (Art. 85 LPP)-, señala que por contabilidad formal se entiende: “la que, ajustándose consistentemente a uno de los métodos generalmente aceptados por la técnica contable apropiado para el negocio de que se trate, es llevada en libros autorizados en legal forma”.

Señala además, que la contabilidad formal “deberá complementarse con los libros auxiliares de cuentas necesarias y respaldarse con la documentación legal que sustente los registros, que permita establecer con suficiente orden y claridad los hechos generadores de los tributos establecidos en las respectivas leyes tributarias, las erogaciones, estimaciones y todas las operaciones que permitan establecer su real situación tributaria”.

Y, finalmente indica que “los asientos deben hacerse en orden cronológico, de manera completa y oportuna, en idioma castellano y expresados en moneda de curso legal. Las operaciones serán asentadas a medida que se vayan efectuando. Y no se puede “[modificar] un asiento o un registro de manera que no sea determinable su contenido primitivo. Tampoco podrán llevarse a cabo modificaciones tales que resulte incierto determinar si han sido hechas originariamente o con posterioridad. ---Las partidas contables

y documentos deberán conservarse en legajos y ordenarse en forma cronológica, en todo caso, las partidas contables deberán poseer la documentación de soporte que permita establecer el origen de las operaciones que sustentan; lo anterior, también es aplicable a las partidas de ajuste”.

4. En ese sentido, esta actividad no puede ser considerada como la construcción vía interpretación de un tipo administrativo o la aplicación analógica de la ley, como lo sugiere el recurrente.

5. En realidad, lo que el Tribunal realizó en el presente caso, es la actividad encaminada a determinar el significado del concepto valorativo de *contabilidad formal* utilizado por el legislador en el tipo administrativo del artículo 71 literal a LPP, mediante un criterio intersubjetivo de tipo legal sistemático –Inc. 105-2012- que permitiera establecer la materia de prohibición de dicha infracción y respetar el *mandato de determinación o taxatividad*.

6. En el presente caso, los requerimientos de contabilidad en financiamiento privado que determina la LPP y la definición legal de contabilidad formal del Código Tributario son los criterios que se han seguido para determinar el significado de lo que debe entenderse por contabilidad formal.

7. Bajo esos parámetros, el hecho que CD no presentó la documentación pertinente que amparara la razón por la que no se emitieron, o en su caso, se justificara el extravío de los comprobantes de donación correspondiente a los correlativos 156, 166, 201-244, 246, 247, 902-956 del periodo de gestión 2014; y que no presentó la documentación pertinente que amparara la razón por la que no se emitieron, o en su caso, se justificara el extravío de los comprobantes de donación correspondiente a los correlativos 164, 166, 201-246 y 256 del periodo de gestión 2015, de acuerdo al criterio del Tribunal, se adecúan a la materia de prohibición de la infracción establecida en el artículo 71 literal a LPP, por cuanto, se *omitió* dar cumplimiento al requisito de que toda contribución debe ser individualizada y quedar registrada en el momento de su recepción, mediante comprobante expedido por el partido político –artículo 64 inciso 1º LPP-; así como respaldar los registros que generan dichas contribuciones con la documentación legal pertinente –artículo 139 CT-; aspectos que conforman el concepto de contabilidad formal en el contexto de la LPP.

VII. Así, los argumentos del recurrente de que la infracción administrativa del artículo 71 literal a LPP se circunscribe únicamente a la ausencia de contabilidad formal, y que este Tribunal ha realizado una aplicación analógica, la cual está prohibida en materia administrativa sancionadora, deben ser desestimados en virtud de las consideraciones antes expresadas; y, en consecuencia, se declarará sin lugar su recurso y se confirmará la resolución final proveída en el presente procedimiento administrativo sancionador.

POR TANTO, con base en las consideraciones anteriores y de conformidad con los artículos 208 inciso 4° de la Constitución de la República, 3 y 83 de la Ley de Partidos Políticos, este Tribunal **RESUELVE**:

a) *Sin lugar* el recurso de revisión planteado por el licenciado Juan José Martel, secretario general del partido político Cambio Democrático (CD);

b) *Confírmese* la resolución proveída por este Tribunal a las doce horas y treinta minutos del catorce de junio de dos mil diecisiete;

c) *Notifíquese*.



The image shows several handwritten signatures and a circular official stamp. The stamp is from the Tribunal Supremo Electoral, Secretaría General, El Salvador, C.A. The signatures are in cursive and some are crossed out with lines. There is also a signature that appears to be 'M. J. J.' with a grid-like structure below it.