

PSE-E2021-23-2020

Procedimiento administrativo sancionador

Denuncia presentada por: Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), *en contra de:* Cambio Democrático (CD), Salvador Elías, candidato a Alcalde del municipio de Tonacatepeque por el partido político CD, Carlos Flores, candidato a Síndico del municipio de Tonacatepeque por el partido político CD y Edith Elizabeth Ramos de Carillo, candidata a Diputada a la Asamblea Legislativa del departamento de San Salvador por el partido político CD

Infracción denunciada: artículos 175 del Código Electoral

Resolución: Improcedencia

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. San Salvador, a las diez horas y treinta minutos del siete de septiembre de dos mil veintiuno.

Por recibido el escrito presentado a las 15:53 del 10 de septiembre de 2020 firmado por la licenciada Steffany Yanira Escobar de González, en carácter de Directora de asuntos jurídicos y representante legal del instituto político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA); junto con documentación anexa.

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

I. Contenido del escrito presentado.

1. Por medio del escrito presentado, la representante legal del instituto político ARENA, interpone una denuncia de carácter electoral en contra del partido político Cambio Democrático (CD), Salvador Elías, candidato a Alcalde del municipio de Tonacatepeque por el partido político CD, Carlos Flores, candidato a Síndico del municipio de Tonacatepeque por el partido político CD y Edith Elizabeth Ramos de Carillo, candidata a Diputada a la Asamblea Legislativa del departamento de San Salvador por el partido político CD.

2. a. Los hechos que fundamentan la denuncia se *transcriben* a continuación:

«Que el día veinticuatro de agosto del presente año, las personas arriba denunciadas, hicieron Campaña Electoral Anticipada, en el Municipio de Tonacatepeque, del departamento de San Salvador, al colocar sendas vallas publicitarias, en diferentes lugares de Tonacatepeque, haciendo un llamamiento y captando la atención del electorado de dicho municipio, en las que el señor SALVADOR ELIAS, se hace propaganda electoral anticipada, como Pre candidato a Alcalde Municipal del municipio de Tonacatepeque, y el señor CARLOS FLORES, se hace campaña electoral adelantada al promocionarse en dicha



The image shows three handwritten signatures in blue ink on the right side of the page. Below the signatures is a blue circular stamp. The stamp contains the text 'TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL' around the top edge, 'SECRETARIA GENERAL' at the bottom, and a central emblem with the text 'REPUBLICA DE EL SALVADOR EN LA AMERICA CENTRAL' and '1984'.

valla como pre candidato, a Síndico Municipal de Tonacatepeque. La valla antes mencionada, se identifica en la presente denuncia en la fotografía con el número uno, que se muestra a continuación:

Fotografía 1. Muestra una valla Publicitaria ubicada Frente a la parroquia en el casco urbano del municipio de Tonacatepeque, el cual, tiene según datos estadísticos demográficos una población de 90, 896 habitantes, siendo capaz dicha valla, de incidir en la elección del electorado salvadoreño de manera significativa, a favor de los denunciados, posicionándolos en una ventaja sobre los demás candidatos a cargos de elección popular. En dicha valla al lado izquierdo, se observa la imagen del Pre candidato a Alcalde Municipal SALVADOR ELIAS haciéndose propaganda anticipada, y en el costado derecho de la valla al señor CARLOS FLORES, haciéndose propaganda anticipada como Pre candidato a síndico municipal.

FOTOGRAFIA 1



En la fotografía número dos y tres, se observan las valla publicitaria, ubicada en cantón la Unión, contiguo a la iglesia Virgen de Guadalupe del municipio de Tonacatepeque, departamento de San Salvador, en la que la precandidata por el departamento de San Salvador, EDITH ELIZABETH RAMOS DE CARRILLO, hace propaganda anticipada al anunciarse como "Pre candidata a diputada por San Salvador 2021-2124" y el referido señor SALVADOR ELIAS, se hace propaganda electoral anticipada, como "Pre candidato a Alcalde 2021-2024". En dicha valla se hace ver el

Emblema del partido CD, que según se observa en las vallas capturadas en las referidas fotos, y como lo establece el artículo tres de sus estatutos, "lo compone su bandera que consiste en un rectángulo enmarcado por una línea negra en cuyo interior se encuentran dos franjas horizontales de color; la superior, ocupando una tercera parte de la superficie de color azul Pantone reflex blue, y la inferior ocupando las dos terceras partes de la superficie de color amarillo Pantone yellow 012c, en el centro de la porción amarilla las siglas CD, en color azul Pantone reflex blue C, en letras arial black número ciento treinta."

FOTOGRAFIA 2



FOTOGRAFIA NUMERO 3



FOTOGRAFIA NUMERO 4

Los ciudadanos SALVADOR ELIAS, Pre candidato a Alcalde Municipal del municipio de Tonacatepeque, departamento de San Salvador, CARLOS FLORES pre Candidato a Síndico Municipal, EDITH ELIZABETH RAMOS DE CARRILLO, haciendo publicidad anticipada en la entrada al cantón El Transito 1 del municipio de Tonacatepeque San Salvador.



FOTOGRAFIA 5

Los ciudadanos EDITH ELIZABETH RAMOS DE CARRILLO y el señor SALVADOR ELIAS haciendo publicidad anticipada en la entrada al cantón El Transito 1 del municipio de Tonacatepeque San Salvador».



3. La denunciante considera que los hechos antes expuestos, son constitutivos de infracción a los arts. 81 de la Constitución de la República y 175 del Código Electoral.

4. Como oferta probatoria, presenta lo siguiente:

«1- Fotografía número uno, con la cual probare que el día veinte de agosto del presente año los señores SALVADOR ELIAS, Pre candidato a Alcalde Municipal del municipio de Tonacatepeque, departamento de San Salvador, CARLOS FLORES pre Candidato a Síndico Municipal del municipio de Tonacatepeque del departamento de San Salvador y el partido CD, el día veinticuatro de agosto del dos mil veinte, hicieron propaganda anticipada en el casco urbano del municipio de Tonacatepeque del departamento de San Salvador, exhibiendo una valla publicitaria promocionándose en las formas indicadas, mediante la bandera del partido CD.

2- Con las fotografías números 2 y 3 probare, que el día veinte de agosto de dos mil veinte, mediante las valla publicitaria ubicadas en cantón la Unión, contiguo a la iglesia Virgen de Guadalupe del municipio de Tonacatepeque, departamento de San Salvador, la que la precandidata por el departamento de San Salvador, EDITH ELIZABETH RAMOS DE CARRILLO, hace propaganda anticipada al anunciarse como "Pre candidata a diputada por San Salvador 2021-2124" y el referido señor SALVADOR ELIAS, se hace propaganda electoral anticipada, como " Pre candidato a Alcalde 2021 2024". En dichas vallas se hace ver el Emblema del partido CD.

3- Con las fotografías 4 y 5, probare que los ciudadanos SALVADOR ELIAS.

Pre candidato a Alcalde Municipal del municipio de Tonacatepeque, departamento de San Salvador, CARLOS FLORES pre Candidato a Síndico Municipal, EDITH ELIZABETH RAMOS DE CARRILLO, han hecho publicidad anticipada en la entrada al cantón El Transito 1 del municipio de Tonacatepeque San Salvador, en día veinticuatro de agosto de dos mil veinte».

5. Pide que se admita la denuncia, y que, en sentencia se determine la infracción al art. 81 de la Constitución de la República y al art. 175 Código Electoral por parte de la señora Edith Elizabeth Ramos de Carrillo precandidata a Diputada por el departamento de san Salvador, para las elecciones del 2021, Salvador Elias, pre candidato a Alcalde Municipal del municipio de Tonacatepeque, departamento de San Salvador, para las elecciones del 2021, y Carlos Flores pre candidato a Síndico Municipal de Tonacatepeque



del departamento de San Salvador, para las elecciones del 2021 por hacer propaganda anticipada a favor del partido político Cambio Democrático, CD y sus personas en la calidad antes indicada en sendos cargos, para las Elección 2021, y consecuentemente se impongan las sanciones correspondiente.

II. Potestad sancionadora del Tribunal Supremo Electoral y requisitos de la denuncia de carácter electoral.

1. A partir de lo establecido en los artículos 14, 208 inciso 4° de la Constitución de la República (Cn) y 64.b.iv del Código Electoral (CE), el Tribunal Supremo Electoral tiene cobertura legal para imponer sanciones por la comisión de las infracciones previstas en el mencionado código.

2. De conformidad con el art. 254 inciso 1° CE el procedimiento sancionador electoral puede iniciar por denuncia de: i) *Fiscalía Electoral*, ii) *Organismos Electorales Temporales*, iii) *Partido o coalición legalmente inscritos*; o, iv) *Junta de Vigilancia Electoral*.

3. a. El Tribunal ha sido constante en su jurisprudencia en señalar que el *juicio de admisibilidad* implica verificar la concurrencia de los siguientes requisitos: a) identificación del denunciante y la calidad en que denuncia; b) la identificación del partido político, candidato, persona natural, ente público o privado al que se le atribuye la infracción; c) la descripción de los hechos que constituyen la infracción; d) el ofrecimiento de prueba o si no dispusiere de la prueba pertinente, debe mencionarse su contenido y el lugar en que se encuentra, y pedir al Tribunal su solicitud e incorporación al proceso; e) las disposiciones de carácter jurídico electoral que se consideran infringidas; f) la designación del lugar donde pueden ser notificados, tanto el denunciante como el denunciado; y g) petición concreta.

b. Con fundamento en el resultado del juicio antes referido, el tribunal puede decidir la *admisión* de la denuncia, su *rechazo* o formular las *prevenciones* pertinentes sobre el contenido de la denuncia.

4. a. Ante la presentación de denuncias por infracciones electorales la actividad del Tribunal se circunscribe a realizar el juicio de admisibilidad sobre la denuncia presentada, ordenar las diligencias solicitadas por el denunciante en caso de ser procedentes, examinar la procedencia o no de adoptar medidas cautelares cuando sean solicitadas, señalar fecha y

hora para la audiencia oral para resolver el fondo del asunto, en caso de existir fundamento para ello; y, establecer la existencia o no de la infracción así como la determinación del supuesto responsable conforme a las alegaciones y pruebas presentadas por los intervinientes durante el desarrollo de la audiencia oral.

b. Lo anterior es así, ya que la pretensión sancionadora en este tipo de procedimientos, a diferencia de lo que ocurre en los procesos iniciados de oficio por el Tribunal, se configura conforme a los términos planteados por el denunciante en el escrito de interposición.

III. Autoría en materia de infracciones electorales.

1. La jurisprudencia contencioso administrativa ha señalado que el principio de culpabilidad ha de matizarse a la luz del interés general en aquellas situaciones en que el Derecho sancionador se encamina a la protección del interés público, como pilar fundamental del Derecho Administrativo [Sala de lo Contencioso Administrativo: Proceso Contencioso Administrativo de referencia 459-2007, sentencia de 26-06-2015, considerando I.B. párrafo 5.4.1].

2. En ese sentido, no puede perderse de vista que el procedimiento sancionador electoral además de tener una finalidad puramente sancionadora persigue un objetivo de mayor relevancia: preservar la *garantía de elecciones libres* y el principio de la *equidad en la contienda electoral*; lo que en definitiva, repercute en la protección de un interés general en la medida que se pretende evitar que el electorado salvadoreño sea sometido a influencias indebidas a través de actos de propaganda electoral realizados en periodos no autorizados por el artículo 81 de la Constitución de la República.

3. Sin embargo, en el análisis de los casos concretos, deben considerarse también las exigencias del *principio de responsabilidad* en este tipo de procesos.

4. En materia de autoría de las infracciones electorales, este Tribunal ha señalado que de conformidad con la *teoría del dominio del hecho*, la autoría no exige únicamente una realización *directa* del hecho sino precisamente: *tener el dominio del hecho* [cfr. Sala de lo Constitucional: Inconstitucionalidad 142-2015, sentencia de 14 de enero de 2016, considerando 3. B, para verificar la asunción de dicha teoría en el ordenamiento jurídico salvadoreño].

5. Debe tenerse en cuenta que el dominio final del hecho no solo se basa en un elemento objetivo - *dirección consciente y final del curso causal hacia el resultado*

Handwritten signatures and stamps on the right margin, including a circular stamp of the Tribunal Supremo Electoral, Secretaría General.

típico o dominio sobre la ejecución de la infracción- sino en una combinación de elementos objetivos y subjetivos - *poder de decisión sobre la configuración central del hecho-*.

6. De ahí que a juicio del Tribunal lo esencial de la autoría en materia sancionadora electoral sea tener dominio del hecho sobre el curso de los hechos que configuran la materia de prohibición del tipo administrativo sancionador.

7. El dominio del hecho, entonces, se puede establecer ya sea porque se ha tenido el *dominio sobre la ejecución de la infracción* o bien porque se ha tenido el *poder de decisión sobre la configuración central del hecho* [resolución de 10 de junio de 2019, Expediente de referencia PSE-E2019-11-2018].

8. El *nexo de responsabilidad* entre el hecho constitutivo de la infracción y su autor debe establecerse a través del resultado probatorio de los medios de prueba lícitos, útiles y pertinentes producidos en el procedimiento.

9. El fundamento de lo anterior es la exigencia del principio de responsabilidad de excluir cualquier aplicación de responsabilidad administrativa basada únicamente en una relación *causal* entre el sujeto y el hecho; en otras palabras, responsabilidad puramente objetiva.

IV. Análisis de admisibilidad de la denuncia presentada.

1. Como se afirmó en párrafos anteriores, en los procesos sancionadores electorales en los que se interpone una denuncia, la pretensión sancionadora se configura conforme a los términos planteados por el denunciante en el escrito de interposición.

2. De manera dicha pretensión debe configurarse adecuadamente –identificación de los hechos que constituyen la probable infracción, indicación de elementos [de hecho o de derecho] mínimos para identificar al presunto infractor, ofrecimiento probatorio para acreditar las alegaciones o solicitud para que este Tribunal pueda requerirlos donde el denunciante indique- para ser admitida a trámite, pues de lo contrario, implicaría su rechazo a través de la figura procesal de la improcedencia.

3. Al aplicar las consideraciones, relacionadas con la autoría en materia de infracciones electorales mencionadas con anterioridad, se advierte que la licenciada Escobar de González dirige su denuncia en contra del instituto político CD y de los ciudadanos Salvador Elías, Carlos Flores y Edith Elizabeth Ramos de Carillo, sin establecer

los elementos mínimos para considerar de qué forma los hechos denunciados pueden ser preliminarmente imputables a dicho partido político como autor de los mismos.

4. Es decir, que no ha proveído los elementos (argumentativos o probatorios) que permitan a este Tribunal establecer preliminarmente que el partido CD o en su caso los ciudadanos Salvador Elías, Carlos Flores y Edith Elizabeth Ramos de Carillo hayan tenido el dominio sobre la ejecución de la infracción o bien haya tenido el poder de decisión sobre la configuración central del hecho constitutivo de la infracción. Dicho de otro modo, no existe evidencia mínima que determine de forma preliminar y con probabilidad que los supuestos responsables hayan realizado directamente los hechos denunciados o hayan tenido el poder sobre la realización del mismo; y que la imputación de la responsabilidad sobre el hecho constitutivo de la infracción no pueda derivar en la atribución de responsabilidad objetiva.

5. El Tribunal ha sido constante en su jurisprudencia, al señalar que el sistema jurídico salvadoreño no admite supuestos de *culpa in vigilando* en este tipo de procesos.

6. La *culpa in vigilando* es aplicada por ejemplo, en el sistema jurídico de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que en dicho país: «cuando los militantes o incluso terceros que no formen parte de un partido político realicen actos contrarios a la normativa electoral, el partido político puede ser sancionado por ser garante de estas conductas cuando ha aceptado o al menos tolerado las conductas realizadas, independientemente de la responsabilidad individual posterior de la persona» [Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, asunto SUP-RAP-018/2003].

7. A diferencia de lo anterior, la imposición de sanciones por parte de este Tribunal debe sujetarse a dos situaciones:

a. «la sanción que debe ser impuesta sólo puede recaer sobre aquellas personas que han participado en forma dolosa o imprudente en los hechos constitutivos de la infracción. En consecuencia, no se puede exigir –en principio– responsabilidad por la sola existencia de un vínculo personal con el autor o la simple titularidad de la cosa o actividad en cuyo marco se produce la infracción» [Sala de lo Constitucional: Inconstitucionalidad 110-2015 de 30 de marzo de 2016, considerando II.2.A].

b. «solo es posible sancionar un comportamiento culposo, cuando éste aparezca expresamente descrito (tipificado) en la ley (art. 15 Cn.), ya que la regla general

[Handwritten signatures and stamps on the right margin]



TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL
SECRETARIA GENERAL

implica que la sanciones administrativas serán impuestas cuando la acción u omisión del infractor haya sido realizada con dolo» [Sala de lo Constitucional: Inconstitucionalidad 110-2015 de 30 de marzo de 2016, considerando II.3. A].

8. Se concluye, entonces que la pretensión sancionadora no ha sido adecuadamente configurada por la denunciante; y los defectos advertidos no pueden ser subsanados.

9. El Tribunal no puede suplir los defectos advertidos, puesto que implicaría configurar de oficio la pretensión, con la consecuente violación del principio de dirección y ordenación del proceso según el cual el juez únicamente puede suplir las omisiones que estén relacionadas con el conocimiento del derecho.

V. Decisión del Tribunal

Como consecuencia del análisis realizado en el considerando anterior, deberá declararse improcedente la denuncia presentada.

Por tanto; con base en las consideraciones anteriores, de conformidad con lo establecido en los artículos 14, 81, 72 ordinal 3° y 208 inciso 4° de la Constitución de la República; 8 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 39, 40, 41, 59, 64 literal b) romano iv, 172, 175, 184 y 254 del Código Electoral; este tribunal **RESUELVE:**

1. *Declárese improcedente* la denuncia interpuesta por la licenciada Steffany Yanira Escobar de González, en carácter de Directora de asuntos jurídicos y representante legal del instituto político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en contra del partido político Cambio Democrático y de los ciudadanos Salvador Elías, Carlos Flores y Edith Elizabeth Ramos de Carillo, por la presunta comisión de las infracciones prevista en los artículos 175 del Código Electoral.

El fundamento de la improcedencia radica en que la denunciante no proveyó los elementos (argumentativos o probatorios) que permitieran a este Tribunal establecer preliminarmente que el partido CD o en su caso los ciudadanos Salvador Elías, Carlos Flores y Edith Elizabeth Ramos de Carillo hayan tenido el dominio sobre la ejecución de la infracción o bien haya tenido el poder de decisión sobre la configuración central del hecho constitutivo de la infracción. Dicho de otro modo, no existe evidencia mínima en la pretensión de la denunciante que determine de forma preliminar y con probabilidad que el supuesto responsable hayan realizado directamente los hechos denunciados o hayan tenido el poder sobre la realización del mismo; y que la imputación de la responsabilidad sobre el

hecho constitutivo de la infracción no pueda derivar en la atribución de responsabilidad objetiva.

2. *Notifíquese* la presente resolución a la licenciada Steffany Yanira Escobar de González, en carácter de Directora de asuntos jurídicos y representante legal del instituto político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

[Handwritten signature] *[Handwritten signature]* *[Handwritten signature]*

[Handwritten signature] *[Handwritten signature]* *[Handwritten signature]*

[Handwritten signature]



Faint, illegible text at the top of the page, possibly a header or introductory paragraph.

