

PSF-05-2017

Procedimiento sancionatorio por financiamiento

Resolución de seguimiento

Partido Cambio Democrático (CD)

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. San Salvador, a las once horas y veinticinco minutos del diecisiete de octubre del año dos mil diecisiete.

Agréguese al presente expediente copia debidamente certificada por el secretario de este Tribunal del oficio 2400 de fecha 11-09-2017, suscrito por Ernestina del Socorro Hernández Campos, Secretaria de la Sala de lo Constitucional, junto con la resolución de fecha 8-09-2017, pronunciada por la Sala de lo Constitucional en el proceso Inc. 43-2013, en la que, entre otros aspectos, dispone que el Tribunal Supremo Electoral, como autoridad máxima en materia electoral debe exigir a los partidos políticos que *rindan cuentas de su financiamiento* correspondiente a los períodos de los años 2014 y 2015.

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

I. Previo a realizar el pronunciamiento que corresponda, para el cumplimiento de la resolución de seguimiento del 8-09-2017, hecho por la Sala de lo Constitucional en el Inc. 43-2013, resulta pertinente, hacer las siguientes consideraciones:

1. La Sala de lo Constitucional *aclara* a este Tribunal que las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia y rendición de cuentas son exigibles desde el momento en que se emitió la sentencia Inc. 43-2013 del 22-VIII-2014, respecto de las elecciones realizadas en 2014 y 2015.

La referida aclaración tiene a su base una modulación que este Tribunal hizo sobre los efectos en el tiempo de las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia y rendición de cuentas en los procesos de referencia AIPP-01-2016, AIPP-03-2016, AIPP-04-2016, AIPP-02-2016 y AIPP-05 – de fechas 27-IV-2016, 4-V-2016, 9-V-2016 y 16-V-2016 respectivamente; en los cuales se plantearon tres puntos temporales en materia de transparencia, así: (i) desde el día 8-IX-2014 —es decir, desde el cumplimiento del plazo otorgado a los partidos políticos a partir de la vigencia de la LPP para que realizaran sus readecuaciones estatutarias— hasta el día 2-XII-2014, lapso en que dicha ley no preveía mecanismos de registro y publicidad de aportaciones privadas; (ii) desde el día 3-XII-2014 —esto es, desde la vigencia de la reforma llevada a cabo por D. L. 843/2014 en el art. 24-A letra a LPP— hasta el 5-II-2015, período en que se permitía la entrega de información financiera de

los partidos políticos previa autorización de sus financistas; y (iii) del 6-II-2015 en adelante, es decir, desde el auto de seguimiento de esa misma fecha en la Inc. 43-2013, por el cual se dejó sin efectos la reforma al art. 24-A letra a de la LPP, se elimina el requisito de la autorización previa de los financistas.

Lo anterior implicaba que: en el primer período no se preveían mecanismos de publicidad de las personas que realizaron sus aportes económicos, por ello se estableció revelar montos globales de donaciones por parte de los partidos políticos; el segundo período, lo determinante era que la publicidad de sus aportes estaban supeditadas a la autorización previa por los donantes, de tal forma que era indispensable para la publicación de dicha información; y en el tercer período; ya no era necesario que los financistas de los partidos dieran su consentimiento expreso para la publicidad de su identidad y aportes, y por lo tanto se puede acceder a esa información.

Agrega la Sala de lo Constitucional en la resolución de seguimiento del 8-9-2017, que *la obligación de los partidos políticos de cumplir los mandatos derivados del derecho de acceso a la información pública y del principio de transparencia tiene la estructura de una regla constitucional, por haber sido desarrollada en una sentencia estimatoria de inconstitucionalidad*. Por tanto, excluye juicios o valoraciones diferentes por órganos políticos o entes jurisdiccionales que la contraríen.

Al respecto, resulta *pertinente aclarar que*, este Tribunal en cumplimiento a la resolución de seguimiento de fecha 26-IX-2016, ha venido aplicando el criterio de *requerir la información de su financiamiento a los partidos políticos, sin modulación alguna de los efectos en el tiempo*, y por ello, les ha requerido la información relativa a sus donantes correspondientes a los períodos fiscales 2014 y 2015, procurando que no haya anonimato de sus financistas en ningún lapsos o período determinado.

En cumplimiento de la comisión establecida por la Sala de lo Constitucional en la referida resolución, se requirió a todos los partidos legalmente inscritos -sin modulación de los efectos en el tiempo de las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia y rendición de cuentas- que presentaran: (i) listados completos de sus donantes, con detalle del tipo de donación, de la cuantía de cada una de estas y el destino de esos fondos de los años 2014 y 2015; (ii) los registros de las contribuciones privadas que establece el artículo 64 de la Ley de Partidos Políticos que a la letra prevé: “Toda contribución debe ser individualizada y quedar registrada en el momento de su recepción, mediante comprobante expedido por el partido político. Tales donaciones o contribuciones no podrán recibirse si son anónimas (...)”

de los años 2014 y 2015; y (iii) estados financieros con sus anexos correspondientes a los años 2014 y 2015; superando así el criterio a que se refiere la aclaración contenida en la resolución del 8-IX-2017.

2. Por otra parte, la referida resolución de seguimiento determina la obligación para este Tribunal de exigir a los partidos políticos *que rindan cuentas de su financiamiento* (Número 2 del fallo). Y en caso de persistir en la negativa, valorar y decidir la inscripción o no para las próximas elecciones legislativas y municipales de 2018, de los candidatos de los partidos políticos de aquellos que no cumplan, conforme lo ordenado en la Constitución de la República y en los términos interpretados por la Sala de lo Constitucional en la referida sentencia y las resoluciones de ejecución.

Respecto a esta obligación es pertinente trazar una relación pormenorizada de las actuaciones hechas por este Tribunal en materia de financiamiento, lo que incluye analizar nuevamente la información financiera proporcionada por el instituto político Cambio Democrático, CD a fin de determinar si a la fecha ha rendido completamente cuentas de su financiamiento, conforme lo determina la Constitución, tomando en cuenta los términos señalados por la Sala de lo Constitucional en la Inc. 43-2013; y en caso de ser necesario, determinarle al referido instituto político con toda precisión la información indispensable para cumplir con la obligación indicada.

II. Estado del presente procedimiento sancionatorio.

1. Como se ha señalado anteriormente, resulta indispensable trazar una relación pormenorizada de las actuaciones hechas por este Tribunal en el presente procedimiento sancionador, así como analizar nuevamente la información financiera proporcionada por el Instituto político Cambio Democrático, CD relativa a su financiamiento, tomando en cuenta las medidas establecidas en la sentencia sancionatoria del 14-VI-2017, a fin de determinar si ha rendido cuentas de su financiamiento, conforme lo determina la Constitución, y tomando en cuenta los términos señalados por la Sala de lo Constitucional en la Inc. 43-2013, o en su caso, establecer la información que le falta al referido instituto político con toda precisión para tener por cumplida con dicha obligación.

2. Con fecha 26-09-2016, la Sala de lo Constitucional, ordenó suspende provisionalmente el financiamiento público que reciben los partidos, a través de los mecanismos de la deuda política de acuerdo con los artículos 52 a 59 de la Ley de Partidos Políticos, hasta que no presenten a este Tribunal los listados completos de donantes, con

detalle del tipo de donación, de las cuantías de cada una de éstas y el destino de dichos fondos, y se ordena que éste Tribunal -como autoridad máxima en material electoral- verifique la idoneidad y pertinencia de la información que material y efectivamente entreguen los partidos políticos, debiendo informar tales circunstancias a esa Sala de lo Constitucional a más tardar el 31 de diciembre del 2016.

3. No obstante que los partidos políticos habían presentado previamente alguna información, relativa a su financiamiento, se estimó necesario requerir a todos los institutos políticos su información financiera, y por ello se requirió la siguiente documentación:

- i. Listados completos de sus donantes, con detalle del tipo de donación, de la cuantía de cada una de estas y el destino de esos fondos.
- ii. Los registros de las contribuciones privadas que establece el artículo 64 de la Ley de Partidos Políticos que a la letra prevé: "Toda contribución debe ser individualizada y quedar registrada en el momento de su recepción, mediante comprobante expedido por el partido político. Tales donaciones o contribuciones no podrán recibirse si son anónimas. ---Toda actividad de recaudación de dineros para el partido político deberá ser reglamentada por éste, garantizando el principio de transparencia y publicidad. El tesorero deberá llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos del partido"; y
- iii. Estados financieros con sus anexos correspondientes a los años 2014 y 2015.

4. Pero además, se consideró que era necesario requerir a los partidos políticos inscritos, información adicional, que estuviera directamente vinculada con las donaciones, y que era idónea y pertinente para realizar la verificación ordenada, y por ello se les solicitó:

- i. Reporte de donaciones y destino de los fondos.
- ii. Formulario 960 versión 2 del Ministerio de Hacienda, que indica el resumen del informe de donaciones, el cual es mensual, requerido de enero a diciembre de 2014 y los recibos extendido a los donantes.
- iii. Formulario 960 versión 2 del Ministerio de Hacienda, que indica el resumen del informe de donaciones, el cual es mensual, requerido de enero a diciembre de 2015 y los recibos extendido a los donantes.
- iv. Informe del Auditor Externo sobre la revisión de los estados financieros al 31 de diciembre de 2014.

2. Informe del Auditor Externo sobre la revisión de los estados financieros al 31 de diciembre de 2015.

5. El requerimiento anterior, marcó un precedente novedoso en cuanto al tratamiento del secreto fiscal en materia de financiamiento privado de los partidos políticos, pero a su vez era indispensable para proceder a elaborar el informe respectivo solicitado por la Sala de lo Constitucional, con la mayor información fidedigna, idónea y pertinente.

6. El instituto político Cambio Democrático, CD, presentó escritos de fechas: presentó escritos el veintitrés de septiembre, dieciocho de diciembre de dos mil quince; treinta y uno de marzo, veintiséis de octubre, diecisiete de noviembre, diecinueve y veinte de diciembre de dos mil dieciséis; así como sus estados financieros y anexos referidos a los periodos de gestión de 2014 y 2015.

7. A partir de la revisión de la documentación y los estados financieros presentados por CD, por medio de la resolución de las once horas y cuarenta y tres minutos del doce de mayo de dos mil diecisiete, este Tribunal, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 208 de la Constitución de la República, 3, 51, 64, 79 literal a LPP, ordenó el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador por la presunta comisión –por parte de dicho instituto político– de la infracción prevista en el artículo 71 literal a LPP, consistente en el incumplimiento de la obligación de llevar contabilidad formal y contar con una auditoría interna en los periodos de gestión conforme a su estatuto, específicamente en cuanto a periodos de gestión de 2014 y 2015, y por las siguientes observaciones:

1. Año 2014: Se observó que algunos de los recibos que respaldan las donaciones recibidas en el año 2014 fueron extraviados. Tales recibos de ingreso son los siguientes: 156, 166, 201-244, 246, 247, 902-956. Asimismo, se ha señalado que los recibos 160, 170 y 173 que fueron anulados, sin que se presente prueba de ello.

2. Año 2015: Se observó que algunos de los recibos que respaldan las donaciones recibidas en el año 2015 fueron extraviados. Tales recibos de ingreso son los siguientes: 164, 166, 179-260 y 163, sin que se presente prueba de ello.

9. a. Finalmente, se **sancionó** al instituto político Cambio Democrático, CD. Sanciónese, por la comisión de la infracción prevista en el Artículo 71 literal a de la Ley de Partidos Políticos, durante el periodo de gestión correspondiente al año 2014, y en consecuencia, se impuso la sanción de dieciséis salarios mínimos para el sector comercio y servicios, equivalente



a tres mil ochocientos setenta y ocho dólares con cuarenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$3,878.40).

b. Por otra parte, se sancionó al instituto político Cambio Democrático (CD), por la comisión de la infracción prevista en el Artículo 71 literal a de la Ley de Partidos Políticos, durante el periodo de gestión correspondiente al año 2015, y en consecuencia, se impuso la sanción de dieciséis salarios mínimos vigente para el sector comercio y servicio, equivalente a cuatro mil veintisiete dólares con veinte centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$4,027.20).

10. Además de las sanciones de multa, el artículo 73 LPP, establece que el infractor debe corregir la infracción en un periodo no mayor de quince días. En el presente caso, se constató que la reparación de las infracciones, era *materialmente imposible corregirse*, pues se trata de omisiones realizadas durante los periodos de gestión 2014 y 2015, cuyo ejercicio contable se encuentra ya finalizado.

11. Sin embargo, con la finalidad de corregir el actuar del partido infractor y no simplemente infligir un castigo ante la inobservancia de la Ley, se tomaron medidas para la protección del interés general (Proceso contencioso administrativo 459-2007. Sentencia de 26-06-2015).

12. En ese sentido, este Tribunal consideró pertinente e idóneo *determinar y establecer* una serie de acciones y medidas que deben ser ejecutadas e implementadas por el instituto político Cambio Democrático, CD en los futuros periodos de gestión, a fin de cumplir con las obligaciones de rendir cuentas de su financiamiento.

13. Dichas acciones y medidas deben ajustarse, a fin de dar cumplimiento, por un lado, al pronunciamiento realizado por este Tribunal por el cometimiento de la infracción, y por otro, a la resolución de seguimiento del 8-9-2017 pronunciada por la Sala de lo Constitucional en la Inc. 43-2013.

III. Medidas para el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas de su financiamiento, conforme a la sentencia del proceso sancionatorio y la resolución de seguimiento del 8-9-2017.

A continuación, se delimitarán las acciones y medidas para el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas de su financiamiento, conforme a la sentencia de seguimiento del 8-9-2017, Inc. 43-2013 (letra A), pero además, se delimitarán las acciones y medidas que el partido CD debe realizar para cumplir con la sentencia sancionatoria pronunciada por este Tribunal (letra B), y finalmente se delimitan las acciones y medidas que serán evaluadas en el

período del año 2017, conforme a los criterios establecidos en la referida sentencia sancionadora y de seguimiento.

A. Este Tribunal advierte que, durante la sustanciación del proceso sancionatorio en contra del CD, algunas de las observaciones hechas a la información financiera resultaron *materialmente imposible corregirlas*, pues se trata de omisiones o incongruencias ocurridas durante los periodos de gestión 2014 y 2015, cuyo ejercicio contable se encuentra ya finalizado.

Por otra parte, este Tribunal toma en cuenta el derecho que los ciudadanos tienen de acceder a la información sobre la identidad de los financistas de los partidos políticos —sin necesidad de su consentimiento—, los montos de sus aportaciones, el tipo de aportación y su destino de los fondos; conforme al criterio establecido por la Sala de lo Constitucional en la resolución de seguimiento del 8-9-2017.

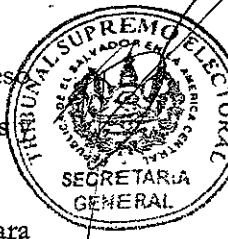
Por lo anterior, este Tribunal considera que rendir cuentas de su financiamiento, conlleva implícita la obligación de los partidos de transparentar la información sobre su financiamiento; por ello, como una medida derivada de la sentencia de seguimiento 8-9-2017, pronunciada por la Sala de lo Constitucional, debe ordenarse transparentar la información financiera del partido CD correspondiente a los años 2014 y 2015.

Para el cumplimiento de dicha medida debe ordenarse al Secretario General de este Tribunal que remita a la Unidad de Comunicaciones, la siguiente información para que sea puesta a disposición de la ciudadanía en el sitio web del TSE:

- a. los estados financieros con sus anexos correspondientes a los años 2014 y 2015.
- b. los listados completos de donantes, con detalle del tipo de donación, de la cuantía de cada una de estas, correspondiente a los años 2014 y 2015.
- c. el detalle del destino de los fondos obtenidos por el partido CD, correspondiente a los años 2014 y 2015.

B. Para el cumplimiento de la sentencia pronunciada por este Tribunal en el proceso sancionatorio (PSF-05-2017), CD, deberá de manera inmediata realizar las siguientes acciones medidas:

- a. aprobar y publicar el reglamento sobre las actividades de recaudación de dineros para el partido, garantizando el principio de transparencia y publicidad, pero además, en la medida de lo posible, observando las reglas de individualización de las contribuciones privadas que determina la Ley de Partidos Políticos,



b. llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos del partido en los términos que señala el artículo 64 inciso 2º LPP, en cuentas separadas en fondos públicos y privados, de igual forma el destino de dichos fondos.

C. Finalmente, para garantizar los efectos de la sentencia pronunciada por este Tribunal, para el período del año 2017, que debe ser entregado dentro de los primeros tres meses del año 2018, CD, deberá de cumplir detalladamente con las siguientes obligaciones:

a. Individualizar y registrar toda contribución en el momento de su recepción, mediante comprobante expedido por el partido político, el cual deberá contar con las formalidades exigidas por las normas de contabilidad que sean aplicables.

b. Respalda los registros que generan las contribuciones con la documentación legal pertinente.

c. Llevar un control sistemático sobre la emisión de recibos o comprobantes de las contribuciones recibidas, y

d. Llevar un control sistematizado del destino de los fondos provenientes de la deuda política como de las donaciones privadas, debidamente desagregado por cada rubro.

D. En el ejercicio de su potestad jurisdiccional y como autoridad máxima responsable del cumplimiento de la Ley de Partidos Políticos, y de la resolución de seguimiento del 8-9-2017 en el proceso Inc. 43-2013, este Tribunal confiere a las autoridades partidarias del instituto político CD, el plazo razonable de *siete días hábiles* para dar cumplimiento a las acciones y medidas determinadas en la letra B del romano III de la presente resolución, las cuales serán indispensables para proceder a la inscripción de sus candidatos para miembros de Concejos Municipales y Diputados a la Asamblea Legislativa en las elecciones de marzo del año 2018, conforme lo determina el artículo 144 inciso final del Código Electoral.

Una vez presentada a este Tribunal la documentación respectiva que acredite el cumplimiento de las acciones y medidas antes indicadas, dentro del plazo, este Tribunal analizará nuevamente si se cumple con la obligación de rendir cuentas de su financiamiento, conforme a la Constitución de la República, en los términos interpretados por la Sala de lo Constitucional en la referida sentencia, y las resoluciones de ejecución correspondiente.

De la misma forma, las acciones y medidas establecidas en la letra C del romano III de la presente resolución, serán verificadas rigurosamente de manera posterior a los tres primeros meses del año 2018, -plazo en el cual deben presentar su información financiera del año 2017- conforme lo determina el artículo 87 del Reglamento de la Ley de Partidos Políticos; teniendo

en cuenta los límites a las aportaciones económicas individuales de personas naturales o jurídicas en un mismo año fiscal, correspondiente a los años preelectorales, conforme al artículo 66 LPP.

Finalmente, es procedente *aclarar que la medida de suspensión* del financiamiento público que reciben los partidos políticos a través de los mecanismos de la deuda política, de acuerdo al artículo 210 Cn y 52 a 59 de la LPP, lo que incluye además la suspensión de anticipo de la misma a la que se refiere el art.55 LPP; corresponde a la Sala de lo Constitucional en el conocimiento de la Inc.43-2013, por lo que no se pronunciará este Tribunal al respecto.

Por tanto, de acuerdo a las consideraciones anteriores y de conformidad con los artículos 208 de la Constitución de la República y 3, 64, 71 literal a y f, 73, 79, 80, 82 y 85 de la Ley de Partidos Políticos; y en cumplimiento de la resolución de seguimiento del 8-9-2017 pronunciada por la Sala de lo Constitucional en el proceso Inc. 43-2013, en nombre de la República de El Salvador, este Tribunal **FALLA**:

a) *Ordenase transparentar la información sobre financiamiento proporcionada por el partido Cambio Democrático, CD, correspondiente a los años 2014 y 2015*, y para ello se ordena al Secretario General de este Tribunal que remita a la Unidad de Comunicaciones, para que se publiquen en el sitio web del TSE, una copia certificada de la siguiente información financiera: a. los estados financieros con sus anexos correspondientes a los años 2014 y 2015; b. los listados completos de donantes, con detalle del tipo de donación, de la cuantía de cada una de estas, correspondiente a los años 2014 y 2015; c. el detalle del destino de los fondos obtenidos por el partido CD, correspondiente a los años 2014 y 2015.

b) *Concédase al instituto político Cambio Democrático, CD el plazo razonable de siete días hábiles* para dar cumplimiento a las acciones determinadas en el literal B del romano III de la presente resolución; debiendo presentar a este Tribunal la documentación respectiva que acredite el cumplimiento de las acciones y medidas antes indicadas, en el plazo referido.

c) *Ordénase al instituto político Cambio Democrático, CD dar cumplimiento a las acciones y medidas establecidas en la letra C del romano III de la presente resolución*, las que serán verificadas rigurosamente una vez sea presentada la información financiera dentro de los tres primeros meses del año 2018, -plazo en el que debe presentar su información financiera del año 2017- conforme lo determina el artículo 87 del Reglamento de la Ley de Partidos Políticos, y tener en cuenta que es un año preelectoral por los límites al financiamiento privado.

d) Notifíquese al instituto político Cambio Democrático, CD y a la Fiscalía Electoral, como defensora de los intereses del Estado y de la sociedad.

[Handwritten signatures and stamps]

[Circular stamp: TRIBUNAL SUPLENTE ELECTORAL, SECRETARIA GENERAL]