

Análisis de vulnerabilidad de Costa Rica y su Código Electoral de cara a la legitimación de capitales por medio del financiamiento de partidos políticos

Amy Pamela Rodríguez Jiménez*

https://doi.org/10.35242/RDE_2021_31_7

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 26 de octubre de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 8 de diciembre de 2020.

Resumen: El estudio pretende analizar si el Código Electoral costarricense, normativa pilar en materia de representatividad de los pueblos y protector de la democracia, posee herramientas efectivas para evitar la legitimación de capitales en el proceso de financiamiento de los partidos políticos.

Palabras clave: Financiamiento del partido político / Contribución estatal / Contribuciones privadas / Lista de contribuciones / Informes contables / Control financiero / Lavado de dinero / Legitimación de capitales / Código Electoral.

Abstract: This study aims at analyzing whether the Costa Rica Electoral Code, which is a pillar in terms of norms for representation of the peoples and protector of democracy, possesses effective tools to avoid money laundering in the process of funding of political parties.

Key Words: Funding of political party / State contribution / Private contributions / List of contributions / Accounting reports / Financial control / Money laundering / Electoral code.

* Costarricense, abogada y notaria, correoap.rodriguez@icloud.com. Licenciada en Derecho y Notario por la Universidad Escuela Libre de Derecho, candidata a máster en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica. Especialista en prevención de legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo (EPLC-2015). Asesora en Global Legal Advisors S. R. L. Oficial de Cumplimiento de la Ley 8204, su reglamento y los acuerdos del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) para la compañía Global Escrow Services S. R. L.

“Una vida política saludable no es posible en tanto el dinero permanezca sin controles”

James Kerr Pollock

1. INTRODUCCIÓN

Los presupuestos establecidos en el Código Electoral de Costa Rica para realizar donaciones en dinero o en especies a partidos políticos están señalados en los artículos 123¹, 128², 130, 131, 132³, 133 y 135. Se exige, aparte de no ser extranjero y no ser una persona jurídica, demostrar la identidad del donante, para que después de recibir la donación, se publicite el monto, periodo y el nombre de la persona que la realizó.

Dicha gestión de financiamiento privado llama poderosamente la atención, de manera que hace imperativo cuestionar si la normativa **establece suficientes controles para que la organización interna de cada partido político** detecte y evite la inserción de capitales de ilegítima procedencia, que puedan afectar la organización democrática y política de Costa Rica.

Hay un dato alentador que es importante señalar, y es que el *Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de*

¹ **ARTÍCULO 123.- Requisitos de las donaciones privadas:** Las contribuciones privadas solo pueden acreditarse a favor de los partidos políticos o de las tendencias, precandidaturas o candidaturas debidamente oficializadas. Toda contribución debe ser individualizada y quedar registrada en el momento de su recepción, mediante comprobante bancario o recibo oficial expedido por el partido político, en este caso firmado por el donante o contribuyente. Tales donaciones o contribuciones no podrán recibirse si son anónimas. Solo podrán realizarse depósitos en forma personal e individual, de manera que se acreditará como depositante a la persona que realice la gestión bancaria en forma directa, salvo en los casos en que el partido político titular de la cuenta acredite fehacientemente la identidad de los contribuyentes. Toda actividad de recaudación de dineros para el partido o para alguna de las tendencias, oficialmente acreditadas por este, deberá ser reglamentada por el partido político, garantizando el principio de transparencia y publicidad. El tesorero deberá llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos del partido, incluso de las tendencias y movimientos. El tesorero informará al TSE cuando este lo requiera el Tribunal.

² **ARTÍCULO 128.- Prohibición de la contribución de extranjeros y personas jurídicas:** Prohíbese a los extranjeros y a las personas jurídicas de cualquier naturaleza y nacionalidad efectuar, directa, indirectamente o en forma encubierta, contribuciones, donaciones o aportes, en dinero o en especie, para sufragar los gastos de los partidos políticos. A los extranjeros, sean personas físicas o jurídicas, también les está prohibido otorgar préstamos, adquirir títulos o realizar cualquier otra operación que implique beneficio de cualquier clase para los partidos políticos. Los miembros del comité ejecutivo superior serán responsables de velar por el cumplimiento de esta norma.

³ **ARTÍCULO 132.- Obligación de informar.** El tesorero del partido político estará obligado a informar trimestralmente al TSE, sobre las donaciones, las contribuciones o los aportes que reciba. Sin embargo, durante el período comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, el informe será mensual. En todo caso, cuando un partido político no reciba contribuciones dentro de los períodos señalados estará obligado a informar tal circunstancia. Toda la información contable de los partidos políticos es de acceso público por medio del TSE.

Partidos Políticos, decreto número 16-2012, en su artículo 8⁴, le otorga al Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones una serie de prerrogativas que podrían dar pie a una fiscalización enfocada a la prevención del riesgo del lavado de activos.

Lo anterior lleva a la necesidad de analizar y confirmar si en efecto la normativa político-electoral del código en estudio prevé las disposiciones y/o herramientas necesarias para evitar el lavado de activos a través de donaciones a partidos políticos; ello, pues la falta de herramientas o procesos eficaces colocaría a Costa Rica ante un escenario de riesgo de filtración, lo que estaría afectando fuertemente los altos engranajes políticos; de allí la necesidad de estudiar el Código Electoral, de identificar falencias y buscar posibles soluciones.

2. ESTUDIOS EN PAÍSES DE LA REGIÓN LATINOAMERICANA. EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES PARA COSTA RICA

Según estudios en la región latinoamericana, la atención de los Gobiernos siempre ha estado enfocada en el proceso del sufragio, debido a las múltiples experiencias de fraude electoral que se han experimentado a lo largo del tiempo.

Posteriormente, la atención de los Estados dejó de centrarse en el sufragio, para ahora también vigilar con mayor cuidado todo el proceso electoral, poniendo especial atención en la etapa de preparación de cada partido político, es decir, el momento de su organización, financiamiento y participación en las campañas electorales (Gutiérrez y Zovatto, 2011).

Estudios de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre los procesos electorales de la región han arrojado resultados que muestran los grandes retos que deben afrontar los Estados en materia electoral, específicamente en el financiamiento de partidos políticos.

Según el informe titulado "Financiamiento de los partidos políticos en América Latina" de la OEA y de IDEA del 2011, Bolivia y Venezuela son los países con menos restricciones en el tema del monto máximo de

⁴ **ARTÍCULO 8.-** El Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos tendrá las siguientes funciones: **a)** Fiscalizar las contribuciones que reciben las diferentes agrupaciones políticas tanto del aporte estatal como del privado [...] **g)** Informar a la Dirección de cualquier anomalía presente en las liquidaciones de gastos u otra información financiera presentada por los partidos políticos [...] **i)** Efectuar estudios especiales relacionados con los ingresos y gastos de los partidos políticos. [El subrayado es nuestro].

financiamiento privado de partidos políticos. En el caso venezolano no hay restricciones ni en el tipo de persona física o jurídica que realiza el aporte, dicho de otra forma, puede donar desde una corporación hasta un sindicato. Por otro lado, Bolivia presenta un panorama menos permisivo, pues impone restricciones sobre el tipo de persona que puede donar a los partidos.

Según el informe, 18 países de América Latina presentan un común denominador, y es que 16 de estas naciones prohíben las donaciones provenientes del extranjero. Otro dato es que 12 de los 18 países latinoamericanos prohíben la donación anónima. La tabla 1 resume las restricciones respecto a las contribuciones privadas, para cada uno de los 18 países.

Tabla 1

Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina

País	Origen de las contribuciones privadas				
	Extranjeras	Organizaciones políticas y sociales	Personas jurídicas	Contratistas del Estado	Anónimas
Argentina	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Bolivia	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Brasil	SÍ	SI	SÍ	SÍ	SÍ
Colombia	SÍ	NO	SÍ	NO	NO
Costa Rica	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Chile	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO
Ecuador	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ
El Salvador	NO	NO	NO	NO	NO
Guatemala	SÍ	NO	NO	NO	SÍ
Honduras	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
México	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Nicaragua	NO	NO	NO	NO	SÍ
Panamá	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Paraguay	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Perú	SÍ	NO	NO	SÍ	NO
Rep. Dominicana	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Uruguay	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
Venezuela	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ

Nota: Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (Coords.) (2011). Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina (p. 593). México: OEA e IDEA.

Colombia, nación que no prohíbe el aporte privado proveniente de personas jurídicas, ha experimentado el financiamiento de organizaciones paramilitares a campañas de alcaldes y de diputados (Gutiérrez y Zovatto, 2011). Esto afecta la institucionalidad democrática y da pie a otros riesgos, como el de la compra de impunidad para organizaciones delictivas, diluida dentro de los poderes públicos.

Por otra parte, en Chile, fue hasta el año 2003 cuando se reguló, por la vía normativa, el financiamiento de los partidos políticos (Fueste, 2011). En dicho Estado uno de los encargados del control electoral partidario es el Servicio Electoral (Fueste, 2011).

Dentro de sus facultades se encuentra la capacidad de indagar en aspectos relacionados con errores en la confección de libros contables, pero sin tener la posibilidad de verificar la procedencia de los fondos políticos (Fueste, 2011).

La no verificación del origen de los fondos de las contribuciones privadas, al final del día, se traduce en un claro problema en la generación real de un voto informado, esto debido a que la ciudadanía permanece sin saber el origen de los apoyos financieros de las candidaturas, por lo que se sigue considerando como un país con deficiencias a nivel de transparencia en temas de financiamiento partidario.

En resumen, la compra de influencias políticas y el conflicto de intereses no son consecuencia única del proceso de inserción de capitales ilegítimos dentro de la política, sino una derivación propia del financiamiento privado en general; de ahí que, en caso de converger el financiamiento privado con el financiamiento estatal, es de gran importancia un amplio y fuerte control sobre el primero.

Una de las conclusiones quizá más importantes que arroja el informe de la región latinoamericana es la relación formulada al indicar que cuanto más aporte de financiamiento público directo, mayor es la equidad electoral entre las diversas agrupaciones políticas, lo que lleva a otra fórmula: a mayor intervención de financiamiento estatal, menor es el porcentaje de financiamiento privado por medio de donaciones, y con ello, menor es el riesgo del ingreso de dineros ilegítimos.

La necesidad de analizar esta temática subyace, pues la omisión de cambiar aspectos y/o restringir el financiamiento privado a partidos políticos provoca mayor ingreso de personas e influencias a los órganos del Estado y estas influencias generadas por la donación en procesos

políticos pueden propiciar un desequilibrio en la esfera política, y lo que es aun más sensible, un desequilibrio en la representatividad de los pueblos. Todo ello provoca un riesgo de que los políticos no actúen acorde a las necesidades de quienes representan, sino que lo harían de forma parcializada, influenciados por quienes les financiaron sus campañas.

Las experiencias y estudios hechos en los países de la región deben servir de ejemplo para el caso costarricense, pues todo acentúa la necesidad de revisar y vigilar si los aspectos legales electorales de Costa Rica son suficientes y eficaces para evitar el riesgo de inserción de capitales ilegítimos por medio del financiamiento privado de partidos políticos. Revisar estos aspectos normativos permitirá, también, concluir si el financiamiento partidario se está gestionando o no desde un enfoque de prevención.

3. EL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo intergubernamental, creado con el propósito de combatir el lavado de activos y luchar contra el financiamiento al terrorismo (Esquivel, 2012).

Con el fin crear una red de trabajo por sectores, el GAFI acordó la creación de grupos similares a su estructura, entre estos GAFILAT, que es el grupo de acción financiera de Latinoamérica, al cual le corresponde las evaluaciones de Costa Rica.

Estos organismos colaboran con la comunidad internacional por medio de la emisión de recomendaciones para los países. Si bien las recomendaciones no son de acatamiento obligatorio, por cuanto no constituyen normativa de derecho internacional público, sí dan lugar a pautas generales que cada Gobierno adopta y convierte en leyes; por lo que, de esta forma, pasan a ser obligatorias. Las recomendaciones se establecieron de manera original en París en el año 1989, y para entonces solo regulaban la materia de legitimación de capitales, luego fueron actualizadas en el año 2003, cuando se dictaron nuevas disposiciones adicionales, con el fin de incluir las actividades relacionadas con el financiamiento al terrorismo (Esquivel, 2012).

Dentro de las recomendaciones más importantes de GAFI, que interesan de cara a la presente investigación, encontramos (GAFI, s. f.):

- Adoptar medidas similares a las establecidas en la Convención de Viena, la Convención de Palermo y el Convenio Internacional para la represión del Financiamiento al terrorismo, incluyendo medidas legislativas que permitan a sus autoridades competentes congelar, incautar y decomisar, cada vez que haya investigaciones relativas a la legitimación de capitales, **e identificar el origen de los dineros.**
- Identificar la verdadera actividad generadora del origen de los dineros.

Tal como se muestra, la necesidad de tener herramientas que ayuden a identificar la actividad generadora del origen de los fondos está presente dentro de las recomendaciones del GAFI.

El GAFI y sus análogas realizan evaluaciones de todos sus países miembros, para posteriormente emitir una declaración pública sobre el estado de cada Gobierno respecto del cumplimiento a las recomendaciones conocidas como las "40 más 9 recomendaciones de GAFI".

Las declaraciones públicas o "Public Statement" en inglés emiten un fuerte mensaje a la comunidad financiera internacional, de suerte tal que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional las consideran fuertes puntos de partida, para la calificación de un país, antes del otorgamiento de créditos. Las declaraciones públicas se emiten cada tres meses y se pueden consultar a través del sitio web www.fatf-gafi.org.

4. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA SEGÚN NUESTRO CÓDIGO ELECTORAL

El artículo 86 del Código Electoral señala que el patrimonio de los partidos políticos se integrará de varias fuentes. La primera de ellas es la contribución estatal o también conocida como financiamiento público directo. La segunda la constituyen las donaciones o aportes por personas físicas, también conocida como contribución privada y, por último, por todos aquellos bienes y/o dineros que permita la ley (como los certificados de cesión).

La contribución estatal o financiamiento público directo se fija bajo las siguientes premisas, según sea el tipo de proceso electoral. En el caso de los procesos de elecciones municipales, el Estado contribuirá con todos

aquellos partidos políticos que logren alcanzar un 4% de los votos válidamente emitidos en el cantón respectivo para la elección de alcalde y regidores, o bien cuando elijan un regidor(a).

La segunda premisa es para aquellos casos de elección diputadil, donde se les otorgará un aporte estatal, solo a los partidos que logren un porcentaje de apoyo electoral equivalente a un 4% de la sumatoria de todos los votos válidos. Una vez que se determina cuáles partidos políticos obtienen el porcentaje o bien superan dicho umbral, se realiza un segundo cálculo, que se basa en multiplicar la cantidad de votos válidos en los que haya participado (elección presidencial o diputación) por el costo individual del voto, cuyo resultado representaría el monto máximo de contribución estatal que le correspondería a dicha agrupación política. Todo lo anterior según los numerales 89, 90 y 99 del Código Electoral, en concordancia con el artículo 96 constitucional.

El Código Electoral costarricense también contempla el uso de bonos de contribución estatal, o también llamados "certificados de cesión de contribución estatal". Estos son emitidos por el Poder Ejecutivo y su valor es equivalente a la contribución que el Estado reconoce a los partidos políticos para el pago de gastos incurridos en sus campañas electorales.

La Tesorería Nacional es la encargada de pagar los bonos. Los bonos también pueden ser comprados, vendidos o recibidos por los bancos del Sistema Bancario Nacional. Los bonos o certificados son de gran atractivo no solo por la garantía estatal que traen consigo, sino porque no se pagan impuestos sobre ellos, y, además, tienen como característica atractiva que son inembargables.

Los bonos al final del día son un instrumento de financiamiento, mediante los cuales los partidos políticos ceden anticipadamente a terceros su derecho a la obtención de la contribución del Estado. Los certificados de cesión o bonos pueden, además, ser colocados a través de la venta directa a personas físicas necesariamente costarricenses.

Los partidos políticos pueden utilizar los bonos como medio de pago para cancelar bienes y servicios contratados, de manera que es un instrumento muy versátil; sin embargo, es importante señalar que el Código Electoral no establece mayor detalle para el perfil del comprador, de manera que aquí el origen de los fondos pasa a ser un aspecto olvidado por el legislador, así como de alto riesgo, de cara a la inserción de capital ilícito a las arcas de los partidos políticos.

La segunda forma de financiamiento es desarrollada del artículo 120 hasta el 135 del Código Electoral; a esta se debe la presente investigación. Los quince artículos desarrollan todo lo relativo al control sobre las finanzas de los partidos políticos, y hacen fuerte hincapié en la labor del tesorero como responsable directo de lo relacionado con el control y registro de las donaciones recibidas por su partido. Esta labor incluye la presentación de reportes que reflejen con absoluta veracidad y precisión los dineros que ingresan y los datos relacionados con estos.

En los artículos 122 y 123, se regula todo sobre la cuenta bancaria única para la recepción exclusiva de dinero generado por el financiamiento privado y los requisitos generales de las donaciones privadas que, en resumen, son:

- Quedar registrada la donación por medio de comprobante de depósito bancario o bien por recibo oficial expedido por el partido político firmado por el donante o contribuyente.
- La debida identificación del donante, con su nombre completo y cédula de identidad.
- Ser nacional.
- Que el dinero no provenga del extranjero.

Por otra parte, el artículo 133 establece la obligación de que el tesorero provea un informe sobre todas las contribuciones, sean estas donaciones o bien aportes, este informe debe ser presentado al TSE y deber incluir una lista detallada con el nombre completo y el número de cédula de identidad de cada donante, el monto de la contribución o bien su tasación para aquellos casos donde ha sido en especie. Además, se debe indicar si la contribución ha sido realizada para las actividades propias de la agrupación, o si es aportada con ocasión de una actividad política de un candidato o una candidata o precandidato oficializado por el partido político. Este, podría decirse, es uno de los artículos que más obligaciones representa para el tesorero en temas de reportes sobre las contribuciones privadas.

También, es importante destacar que el Código Electoral dedica sus artículos 130 y 131 a las contribuciones en especie, y establece la obligación de que estas sean tasadas y reportadas cuando superen el monto de dos salarios base al momento de su tasación.

Ahora, si bien el numeral 135 del Código exige, por parte del tesorero, la presentación de un estado auditado de sus finanzas, así como la publicidad del nombre, identificación del donador, el periodo y el monto aportado; lo cierto es que no se establece ninguna verificación preliminar del perfil del donante y/o su actividad generadora de fondos, para evitar la inserción de capital ilícito.

Dicho de otra forma y a manera de ejemplo: no hay verificación del perfil del donante, de manera que un empresario que desea donar 300 000 000,00 (trescientos millones de colones), lo puede hacer, siempre que se publicite su nombre, número de cédula, monto y periodo; el mismo proceso que se haría para un adulto de 19 años de edad, sin estudios cuyo oficio es la venta de pipas, pero cuyo aporte ronda los 100 000 000.00 (Cien millones de colones).

Como se ve desde tempranas líneas, se extrañan obligaciones que deberían ser parte de la labor de la persona encargada de tesorería dentro de cada partido político, **como lo es la constatación del origen lícito de los fondos**, constatación que debe ser previa a la donación y no posterior a esta.

Ahora bien, existe y existirán partidos políticos con regulaciones relacionadas con el origen de los fondos, tal es el caso del Estatuto del Partido Frente Amplio. En este estatuto, en su artículo 56 limita en gran medida las condiciones del donante; sin embargo, todas están relacionadas con antecedentes del donante, no con su capacidad o perfil económico, de seguido su cita textual:

Tampoco se recibirán donaciones de personas físicas que hayan sido sancionadas en sede administrativa o judicial por actos de corrupción o uso indebido de fondos públicos o que figuren como imputadas en procesos penales por delitos contra la hacienda pública, los deberes de la función pública o aquellos contenidos en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito (Ley ocho cuatro dos dos) y la Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de uso no autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades conexas (Ley número 7786) y su reforma integral (Ley número 8204).

Es importante resaltar que si bien dicho estatuto es restrictivo hacia personas con ciertos antecedentes, no exige en sí una verificación del perfil del donador, respecto a su capacidad económica y/o comprobación del origen lícito de sus fondos.

Debido a lo anterior, más allá de un aspecto facultativo en manos de cada partido político a la hora de redactar sus estatutos, debería ser una obligación legal la verificación y análisis del perfil económico del donante.

Por otra parte, en el artículo 122 también se expone que los bancos podrán tomar las medidas necesarias para el control de dichas cuentas. Se indica que, en caso de detectarse un depósito sospechoso, la entidad bancaria daría información al Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE). Esto último sin duda constituye un artículo importante que se dirige, de manera muy somera, a evitar el lavado de activos mediante donaciones.

Ahora, si bien el Código Electoral omite desarrollar obligaciones precisas sobre la verificación real del origen de fondos y sobre el análisis del perfil del donante, lo cierto es que sí muestra un número importante de sanciones hacia prácticas relacionadas con el lavado y activos, tal es el caso de los siguientes artículos.

Por un lado, el artículo 273 cuyo título es "Delitos sobre el financiamiento partidario" impone prisión de 2 a 4 años para personas que recauden fondos partidarios sin la debida autorización por parte del tesorero. Sobre esta pena y demás delitos, es necesario destacar que en sí constituyen un enfoque punitivo (*a posteriori*) y no un enfoque preventivo.

Adicionalmente, establece una pena de 3 a 6 años al contador público que dé fe pública y certifique gastos incorrectos, imprecisos o falsos, entregue información falsa o bien oculte total o parcialmente información en el informe de control interno o bien, se rehúse a dar información que le solicite el TSE.

El numeral con los tipos penales que más está relacionado con el tema central de esta investigación es el 274. A este grupo se le denominó "Delitos sobre las contribuciones privadas".

El artículo establece como pena de prisión de 2 a 4 años para aquellos extranjeros que por modalidad de persona física o persona jurídica realicen aportes o donaciones, o bien, lo hagan sus representantes legales, también, extranjeros.

Por último y de manera general, se dirige hacia todo aquel que realice una contribución irrespetando los controles establecidos para las finanzas partidarias o bien cuando lo haga por medio de terceras personas, mediante estructuras complejas o no, o a través de mecanismos de recaudación no autorizados.

Como segundo tipo penal más relacionado con el tema sobre la vulnerabilidad del blanqueo de capitales, se encuentra el artículo 275 sobre la recepción de las contribuciones privadas ilegales. Establece pena de prisión de 2 meses a 1 año para el tesorero que omita llevar un registro sobre la recaudación de fondos o bien, que omita movimientos relacionados. Indica como variable que la pena será de 2 a 6 años de prisión para aquel o aquellos miembros del comité que, teniendo conocimiento de alguna irregularidad de contribución o donación, no la denuncien. Con la misma suerte se correría si candidatos, precandidatos, miembros del comité o cualquier otro responsable del partido reciben contribuciones, donaciones o aportes, sirviéndose de alguna medida con el fin de evadir algún control establecido por el Código Electoral o bien, cuando reciban contribuciones, donaciones o aportes de tipo ilegal.

Por otra parte, el artículo 276 castiga con prisión de 2 a 4 años al tesorero o persona autorizada por el partido político que reciba, directa o indirectamente, contribuciones, donaciones, préstamos o aportes, en dinero o en especie, en contravención a lo dispuesto por el Código Electoral, ya sea que provengan de personas jurídicas, extranjeros o realizados mediante estructuras paralelas.

Además, castiga de forma directa al tesorero cuando este, prevenido por el TSE de dar reporte sobre donaciones, omita el envío, sea incompleto o bien presente una demora sin justificación. Lo castiga, además, en caso de no dar detalles de las auditorías de financiamiento privado o dé datos falsos o imprecisos. También se le castigará cuando sabiendo de una irregularidad, no la reporte o bien permita y reciba contribuciones internacionales no aprobadas de previo por el TSE.

El tema sobre la importancia de verificar el perfil económico del donante y con ello la licitud del origen de los fondos ya ha sido abordado por nuestra Sala Constitucional. De manera literal, la Sala indicó en mayo del año 2003 lo siguiente:

[...] Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por la ley [...] sobre este particular el constituyente no admite que ninguna agrupación política puede escudarse en un supuesto secreto financiero o bancario para evitar el conocimiento público del origen y los montos de las contribuciones privadas. La sujeción de tales aportes al principio de publicidad trae causa de la naturaleza de interés público de la información atinente a los

mismos, puesto que, el fin de la norma constitucional **es procurar la licitud**, sanidad financiera y transparencia de **los fondos con que se financia** una campaña política por cuyo medio el electorado designa a las personas que ocuparan los puestos de elección popular desde donde serán adoptados y trazados los grandes lineamientos de la política institucional del país.(Voto 3489-03).

La Sala Constitucional desde muchos años atrás hace hincapié en la necesidad de conocer la licitud del origen de los fondos que ingresan a cada partido político por medio de donación. Ahora, sobre esto el Código Electoral trata de la conformación del patrimonio de los partidos políticos, sin que en este ni en ninguno de los anteriores artículos se logre detallar, con precisión, las políticas de control y verificación del **origen de fondos** para quienes hagan donaciones. Es decir, no existe un control que evite, de forma efectiva, la donación de bienes adquiridos con dineros producto de actividades ilícitas.

Si bien reconoce con claridad la responsabilidad penal para aquellos miembros del partido que faciliten la comisión de los tipos penales señalados, lo cierto es que no hay un enfoque preventivo.

La puesta en perspectiva de las recomendaciones del GAFI, sumada al análisis de nuestro sistema de financiamiento privado de partidos políticos, siendo los partidos, entes que reciben fondos sin estudios previos de constatación **de la capacidad económica del donante**, arrojan una alerta sobre el evidente riesgo de ingreso de capital ilegítimo a las esferas político-electorales en Costa Rica.

Es necesario hacer hincapié en que la publicidad de los estados financieros auditados de los partidos, el conocer el nombre y la cédula del donante **no son aspectos que garanticen el origen lícito de los dineros, ni garantizan la capacidad económica del donante, ni son garantes de la coincidencia y relación que debe existir entre la persona que dona y el monto donado.**

5. COSTA RICA, UN PAÍS VULNERABLE EN MEDIO DE NACIONES QUE HAN APROBADO UNA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO. SITUACIÓN QUE ATRAE EL CRIMEN ORGANIZADO

Existe un aspecto, geográfico y normativo que sitúa a Costa Rica en un panorama poco alentador en relación con el fenómeno de la legitimación

de capitales, y es necesario traerlo a colación, debido a que resalta con mayor fuerza la necesidad de una eventual reforma al Código Electoral, con miras a robustecer controles para evitar el ingreso de capital privado ilegítimo a las arcas de los partidos políticos.

Costa Rica constituye un cinturón geográfico entre los países productores de drogas del sur de América y el mercado de consumidores del norte, lo que la coloca en una situación de vulnerabilidad importante.

En el aspecto político y normativo, Costa Rica también presenta carencias que acrecientan el interés de organismos o grupos relacionados con el crimen organizado, tal es el caso de la falta de una ley de extinción de dominio, que sí existe en muchos países de la región.

En la Asamblea Legislativa, se ha tramitado un proyecto de ley de extinción de dominio. Esta ley tiene como objetivo la persecución judicial de ganancias que provengan de fuentes ilícitas, como medida de combate contra el crimen organizado y narcotráfico.

La ley propone el establecimiento de supuestos que, en caso de presentarse en una persona, esta sería llamada judicialmente a declarar la forma en que ha alcanzado su situación patrimonial y económica. Entre los supuestos se establece el hecho de que una persona presente un aumento patrimonial injustificado.

El mecanismo propuesto plantea ser celeré con apego a los principios del debido proceso y de buena fe. Si iniciado el proceso, el sujeto llamado judicialmente no logra justificar legalmente su situación patrimonial, se declararán a favor del Estado todos los bienes cuestionados por no probarse que provienen de fuentes y/o de forma lícita. Una vez declarados los bienes a favor del Estado, se usarían para combatir de forma más efectiva el crimen organizado con la dotación de más recursos a los diversos actores involucrados en esta labor. Años atrás, un proyecto similar había sido rechazado por la Asamblea Legislativa. El proyecto actual se encuentra en proceso de estudio en el seno de la Comisión de Asuntos de Seguridad y Narcotráfico.

Cabe mencionar que este proyecto ha sido altamente criticado por diversos sectores desde sus inicios, al cual se le ha calificado de inconstitucional. Los detractores señalan que esta ley sería violatoria de derechos fundamentales, al colocar en tela de duda la inviolabilidad de la propiedad privada establecida en la Constitución Política, tesis que se descarta con el siguiente análisis jurídico: El artículo 45 de la Constitución,

si bien declara la protección de la propiedad privada, no declara, así, la protección de bienes obtenidos de manera contraria a las establecidas en el ordenamiento; por ende, aceptar la protección de bienes adquiridos ilegítimamente sería admitir la consolidación de derechos de propiedad, adquiridos ilegítimamente, y torna antijurídica su protección por parte del Estado.

En Guatemala, la ley de extinción de dominio logró su aprobación en diciembre del año 2010. Lo anterior le permitió al Estado de Guatemala decretar legalmente a su favor múltiples bienes, y le generaron recursos que pudieron ser utilizados en las instituciones del Estado.

La falta de una norma así en Costa Rica limita la capacidad de persecución del Estado para combatir la criminalidad organizada y genera intereses de estos grupos de establecerse en la zona.

La aprobación de un proyecto como lo es "La Ley de Extinción de Dominio" se convierte en una medida urgente, que permitiría compensar, en alguna medida, la situación de vulnerabilidad generada por la posición geográfica, dentro de la ruta de mercados productores de droga del sur de América y los países consumidores del norte.

6. LEY 7786, LEY MARCO PARA COMBATIR LA LEGITIMACIÓN DE CAPITALES Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO. LEY GUÍA PARA UNA EVENTUAL REFORMA AL CÓDIGO ELECTORAL

La ley 7786 se titula *Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo*. En materia de legitimación de capitales, esta ley tiene como eje medular dictar pautas y establecer sanciones para todas aquellas personas, sean estas físicas o jurídicas, que realicen actividades financieras y/o transacciones, que puedan permitir la ocultación y/o movilización de capitales de procedencia incierta y/o transacciones dirigidas a legitimar capitales.

Las sanciones y pautas serán únicamente aplicables a las personas físicas o jurídicas que realicen las actividades establecidas en los artículos 15⁵ y

⁵ Artículo 15 bis: [...] quienes desempeñen las siguientes actividades: **a)** Las operaciones sistemáticas o sustanciales de canje de dinero y transferencias, mediante instrumentos, tales como los cheques, los giros bancarios, las letras de cambio o similares. **b)** Las operaciones sistemáticas o sustanciales de emisión, la venta,

15 bis de dicha ley.

Si bien la norma no está dirigida a agrupaciones políticas ni les es aplicable, uno de los fines principales busca “evitar el lavado de activos” dentro de las esferas de cada partido político al momento de servirse de financiamiento privado.

Específicamente el artículo 16 inciso c) establece como medida la necesidad de registrar y verificar, de forma fehaciente, la identidad y la fuente u origen de los recursos que justifique toda transacción por realizarse. Es decir, que con el fin primordial de evitar transacciones que puedan permitir movilización de capitales dirigidas a legitimar capitales, esta normativa **no permite** que, con la sola constatación de la identidad, se pueda movilizar dinero y este aspecto es precisamente el importante.

El artículo indicado, cuyo nacimiento es desde una norma especial, permite ver la necesidad de siempre verificar la actividad y la procedencia de los fondos, pues no se cumpliría con el fin si solo se constatará la identidad de la persona que desea realizar una transacción.

7. SENTENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL Y RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES, EN RELACIÓN AL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO

En el Código Electoral, en la sección sexta, se regula todo lo relacionado con los certificados de cesión y el modo de financiamiento partidario ya desarrollado en apartados anteriores.

En su artículo 116, se estableció cuáles serán las prohibiciones para adquirir los bonos de deuda pública, y destaca que no pueden ser adquiridos por personas físicas o jurídicas extranjeras, lo que generó

el rescate o la transferencia de cheques de viajero o giros postales. **c)** Las transferencias sistemáticas sustanciales de fondos, realizadas por cualquier medio. **d)** La administración de recursos por medio de fideicomisos o de cualquier tipo de administración de recursos, efectuada por personas jurídicas, que no sean intermediarios financieros. **e)** Las remesas de dinero de un país a otro. **f)** Los emisores de tarjetas de crédito, así como los operadores de tarjetas de crédito, cuando realicen estas actividades bajo los parámetros y las definiciones que determine reglamentariamente el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif), [...] deberán cumplir con las siguientes obligaciones, además de las que establezca Conassif mediante normativa prudencial de acuerdo con la realidad de cada sector: **a)** La identificación de clientes y la debida diligencia del cliente cuando establezcan relaciones comerciales con este. **b)** El mantenimiento y la disponibilidad de información sobre los registros de transacciones con el cliente. **c)** Las disposiciones y los controles sobre las personas expuestas políticamente definidas en los términos de la presente ley. **d)** Los controles sobre los riesgos de legitimación de capitales o financiamiento [...]. **e)** Los controles cuando exista delegación en terceros para que realicen la identificación del cliente [...]. **f)** Los controles contra la legitimación de capitales.

cuestionamientos a nivel constitucional, pues el texto estaba siendo omiso en recalcar que tampoco podrían ser adquiridos por personas jurídicas nacionales.

Con ello, en el año 2013, la Sala Constitucional, a través de la sentencia número 15343-2013, vino a establecer la forma de interpretar las normas que regulaban los certificados de cesión de derechos de contribución estatal en el sentido de que únicamente puede realizarse entre personas físicas nacionales, a favor de los bancos que integran el Sistema Bancario Nacional y de los medios de comunicación. Lo que vino a reafirmar que la compra y venta de bonos de deuda pública, bajo dichas regulaciones, protegería la publicidad de las contribuciones, lo que es un corolario, al fin, del principio de transparencia.

Por otro lado, el TSE mediante una interpretación oficiosa del artículo 307 del Código Electoral, en concordancia con los artículos 12 y 80 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, estableció a través de su resolución número 7285, en el año 2015, que sería el órgano que autorizaría el levantamiento del secreto bancario y tributario que cobija la información confidencial de los contribuyentes de los partidos políticos, ya fuere de oficio o a instancia de la Dirección General del Registro Electoral, lo que vino sin duda a dar un mayor control sobre las finanzas partidarias, aspecto que es necesario destacar como un gran aporte hecho por el TSE.

8. VULNERABILIDADES DETECTADAS EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE COSTA RICA Y LAS DEBILIDADES DEL REGLAMENTO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Posterior al estudio de algunas de las disposiciones internacionales del GAFI, los fines que persigue la Ley 7786 en temas de legitimación de capitales y el Código Electoral, se determinó lo siguiente:

Como primer aspecto, se denota que, dentro del Código Electoral de Costa Rica, hay una omisión en el establecimiento de procedimientos de constatación de origen de fondos de previo a recibir donaciones en las arcas de los partidos políticos. Si bien el Código señala que los bancos deben hacer esta constatación, no es un proceso que se compruebe dentro de cada partido político, lo que representa un riesgo de inserción.

Por otra parte, el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, decreto 17-2009 del TSE, establece la posibilidad de realizar

auditorías y otros controles para verificar el cumplimiento sobre el registro e identificación de cada donante. De la lectura del artículo 80, sobre la “solvencia económica”, se desprende el carácter potestativo del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos para pedir a los donantes el respaldo sobre su solvencia económica. Esto último deja a criterio del Departamento si gestiona o no la solicitud de información que respalde el origen de los fondos donados, o bien identificar la forma como se adquirió un determinado bien, lo que debió ser mandatorio y no potestativo.

El enfoque centrado en la mera identificación del donante presente en el decreto 17-2009 es el mismo que presenta del Código Electoral costarricense. Si bien regula aspectos sobre controles de finanzas partidarias, sigue sin existir disposiciones **obligatorias para cada partido**, que se basen en la debida identificación del **origen de los fondos de los donantes**.

9. CONCLUSIONES

A pesar de la innegable incidencia que el tema tiene sobre aspectos tan sensibles como lo es la democracia de un país y la verdadera representatividad de los pueblos a través de sus gobernantes, la legitimación de capitales mediante procesos de financiamiento electoral constituye un tópico de escaso material bibliográfico.

Como conclusión medular del presente estudio se identifica el hecho de que el Código Electoral de Costa Rica no prevé procedimientos dirigidos a verificar y analizar la capacidad y perfil económico de los donantes, con el fin de detectar, preventivamente, el posible ingreso de capitales de origen ilícito en las arcas de los partidos políticos. Con lo cual se concluye, también, que la falta de estas disposiciones genera un grave riesgo de inserción de capitales y/o bienes de origen ilícito dentro de cada partido político.

Respecto al Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, decreto 17-2009 del TSE, si bien establece la posibilidad de realizar auditorías y otros controles para verificar el cumplimiento sobre el registro e identificación de cada donante, deja la verificación de la solvencia económica en un plano potestativo y no mandatorio, lo cual se identifica como una gran debilidad en dicho texto normativo.

Si bien el ordenamiento jurídico electoral costarricense dota a los distintos organismos involucrados de diversos mecanismos de protección y de restricciones, estos no son suficientes debido a que pierden de vista la necesidad de establecer obligaciones legales puntuales, como lo es la verificación de la capacidad económica desde el primer acercamiento del donante. De la revisión del Código Electoral y del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, es posible indicar que la normativa político-electoral actual de Costa Rica presenta omisiones que vulneran el control de ingresos de fondos por medio de donaciones a partidos políticos, que podrían provenir de fuentes de origen ilícito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Artiga, A. (2011). La financiación de los partidos políticos en el Salvador En P. Gutiérrez y D. Zovatto (Coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, pp. 273-298. México: IDEA, OEA, UNAM.
- Costa Rica (2009). *Código Electoral*. Ley n.º 8765. Publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 02 de setiembre.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2003). Voto 3489-2003 de las catorce horas con once minutos del dos de mayo.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de justicia (2013). Voto 15343-2013 de las dieciséis horas con treinta minutos del veinte de noviembre.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2009). *Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos*. Decreto 17-2009. Publicado en La Gaceta n.º 210 del 29 de octubre.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2011) *Reglamento general sobre legislación contra el narcotráfico, actividades conexas, legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y delincuencia organizada*. Decreto n.º 36948-MP-SP-JP-H-S. Publicado en el Alcance n.º 8 a La Gaceta n.º 12 del 17 de enero del 2012.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2012). *Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos*. Decreto 16-2012. Publicado en La Gaceta n.º 219 del 13 de noviembre.

- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Resolución número 7285-E8-2015 de las trece horas con cinco minutos del once de noviembre.
- Estrada, O. (19 de agosto, 2013). Juzgado extinguió Q111.5 millones. *Diario Digital Deguate*. Recuperado de <http://www.deguate.com/artman/publish/principal/juzgado-extinguio-q111-5-millones.shtml#.WLOgdxhDm8o>
- Esquivel, J. (2012). *La legitimación de capitales, efectos en el derecho comercial costarricense*. San José, Costa Rica: Editorial Juritexto.
- Fuente, C. (2011). Financiación de los partidos políticos en Chile. En: P. Gutiérrez y D. Zovatto (Coords.). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, pp.135-183. México: IDEA, OEA, UNAM.
- Guatemala (2010). *Ley de Extinción de Dominio*. Decreto 55-2010. Guatemala: Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial.
- Grupo de Acción Financiera Internacional (s.f.). 40 recomendaciones del Gafi. Recuperado de <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/gafi40-recomendaciones>
- Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (Coords.) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA, OEA, UNAM.
- Miranda, H. y Rodríguez, O. (9 de diciembre, 2013). Colombia Honduras y Guatemala ya tienen ley. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/sucesos/seguridad/colombia-honduras-y-guatemala-ya-tienen-ley/PWHZ3GA4NJE4NHZFYG7OVNJBIA/story/>
- Partido Frente Amplio (Costa Rica) (2019). *Estatuto del Partido Frente Amplio*. Resolución DGRE-418-DRPP-2019. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/frenteamplio.pdf>
- Picado, H. y Chacón, R. (2019). El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. *Serie para Entender* n.º 7. San José, Costa Rica: Editorial IFED-TSE.