



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

Un acercamiento al modelo de fiscalización de las finanzas partidarias: su robustecimiento a partir de la ley No. 8765

Ronald Chacón Badilla*
Reinaldo González Zúñiga**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de junio 2011.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de julio, 2011.

Resumen: Mediante este artículo se describe el modelo de fiscalización sobre las finanzas partidarias, implementado por el Tribunal Supremo de Elecciones, y que encuentra asidero en las principales atribuciones que se derivan de la promulgación del nuevo Código Electoral (Ley N.º 8765 del 2 de setiembre de 2009). Para tales efectos, se analizan las nuevas atribuciones del Órgano Electoral en materia de financiamiento partidario, entre las que destaca la realización de auditorías, tramitación de denuncias y elaboración de estudios especiales, revisión de liquidaciones de gastos y análisis de estados financieros, lo cual se complementa con la exposición de los principales resultados de su puesta en práctica. Las consideraciones realizadas en este artículo en relación con el modelo de cita, deben ser entendidas dentro de un escenario que obliga a una reflexión permanente, con miras a un mejoramiento continuo, de la legislación actual y de la condición técnica de las instancias involucradas en el desafiante proceso de fiscalización del régimen económico de los partidos políticos.

Palabras clave: Fiscalización / Control financiero / Financiamiento del partido político / Liquidación de gastos / Auditoría financiera / Control estatal financiero.

Abstract: This article describes the model of control over party finances, implemented by the Supreme Electoral Tribunal, which is based on the main powers that emerge from the enactment of the new Electoral Code (Law No. 8765 of September 2 2009). To this end, we analyze the new powers of the Electoral Body on party financing, among which are audits, complaint handling, and elaboration of special studies, review of payment of expenditure, and analysis of financial statements, which are complemented by the presentation of the main results of their implementation. The findings in this paper in relation to the model quoted must be understood within a scenario that requires a permanent reflection with a view to continuous improvement of current legislation and the technical condition of the bodies involved in challenging process control of the economic system of political parties.

Key words: Audit / Financial control / Funding of political parties / Payment of Expenditures / Financial audit / Financial state control.

* Costarricense. Bachiller en Administración, y Licenciado y Máster en Contaduría Pública. Acreditado en febrero de 2010 como "Certified Government Auditing Professional" por The Institute of Internal Auditors (IIA). Jefe del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, desde abril de 2010. Previamente había ocupado, durante más de 19 años, cargos relacionados con la fiscalización de recursos públicos en la Contraloría General de la República. Ex profesor de la Cátedra de Contabilidad y Gestión Financiera de la Universidad Nacional. Dirección electrónica: rchaconb@tse.go.cr

** Costarricense. Bachiller en Economía, y estudiante del Programa de Maestría Profesional del Posgrado en Economía de la Universidad de Costa Rica, en las especialidades de Banca y Mercado de Capitales, y Administración de Riesgo. Funcionario del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, desde octubre de 2009. Dirección electrónica: rgonzalez@tse.go.cr



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental de este artículo consiste en describir el modelo de fiscalización sobre las finanzas partidarias, implementado por el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE), considerando las principales atribuciones (realización de auditorías, tramitación de denuncias y elaboración de estudios especiales, revisión de liquidaciones de gastos y análisis de estados financieros); que para tales efectos provee la nueva plataforma normativa en materia de financiamiento partidario, lo cual se complementa con la exposición de los principales resultados de su puesta en práctica, como componentes de tal modelo.

Al respecto se tiene que, con sustento en lo previsto en el artículo 96 de la Constitución Política¹, se promulgó el nuevo Código Electoral (en adelante "CE"), Ley N.º 8765, el cual entró en vigencia el 2 de setiembre de 2009, a partir de su publicación en el Alcance N.º 37 al Diario Oficial La Gaceta N.º 171. Además, el Tribunal Supremo de Elecciones –en el ejercicio de sus competencias– emitió el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos² (en adelante "RFPP"), el cual fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 210 del 29 de octubre de 2009.

¹ El contenido de este numeral constitucional esboza los lineamientos orientadores de la contribución estatal a los partidos políticos y la sujeción de las contribuciones privadas al principio de publicidad. Además, prevé que mediante ley se establezcan los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones atinentes. En la Resolución N.º. 2887-E8-2008 de las catorce horas y treinta minutos del veintiséis de agosto de dos mil ocho, el TSE desarrolla una interpretación del artículo 96 de la Constitución Política, en la cual aborda la materia del financiamiento partidario.

² Esta norma reglamentaria fue emitida en atención al acuerdo tomado en Sesión Ordinaria N.º 105-2009 del 15 de octubre de 2009.



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

Con el propósito de abordar el tema de interés, se han dispuesto tres secciones: primero se realiza un breve recorrido sobre el contexto normativo e institucional imperante en forma previa a la emisión del nuevo CE; en la siguiente sección se aborda el modelo de fiscalización partidaria, lo cual se complementa con algunos de los resultados derivados de su aplicación; finalmente, se plantean algunas consideraciones sobre la obligación de las oficinas públicas de suministrar información a los organismos electorales.

II. ANTECEDENTES

Previo a abordar los aspectos relacionados con el modelo de fiscalización de las finanzas partidarias, se estima oportuno hacer referencia a algunas particularidades del proceso de construcción y discusión de la propuesta que dio lugar a la aprobación del nuevo Código en el año 2009.

Así pues, durante el año 2000 el TSE –en el marco del convenio con CAPEL³–desarrolló la propuesta de un nuevo Código Electoral, la cual enfrentó un largo proceso intermitente de análisis y debate en la Asamblea Legislativa, hasta finalizar –ocho años después– con la promulgación de la nueva legislación electoral.⁴

³ Según el estatuto del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), CAPEL es el instrumento para la planificación y la ejecución de los programas del IIDH, cuyo fin es brindar asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones y de los valores de la cultura democrática, entre otros.

⁴ Fernández (2010) en su artículo Efectos de la promulgación de la Ley N.º 8765 en el proceso electoral, desarrolló un resumen del proceso que dio origen a la promulgación del Código Electoral.

Asimismo, el Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, específicamente en el "*Capítulo 5: Fortalecimiento de la democracia*", señala: "*Por varias décadas los legisladores y los partidos políticos postergaron la aprobación de una nueva legislación electoral acorde con la evolución del escenario político nacional*" (2010, pág. 294); a su vez, hizo notar las carencias que mostraba la regulación anterior en materia de financiamiento público y privado a las campañas político-electorales.

Así las cosas, luego de casi una década de discutir diferentes propuestas en tres conformaciones legislativas distintas, la reforma electoral terminó obteniendo el respaldo necesario, lográndose concretar, con rango de ley, la apuesta a la modernización de la legislación electoral, la cual tiene como uno de sus ejes principales "*la búsqueda de mayor eficiencia, transparencia, control y equidad del régimen de financiamiento para los partidos políticos.*" (Sobrado González, 2009).

Ahora bien, con la promulgación del nuevo Código, se experimentó un significativo cambio en los roles y las responsabilidades de los actores involucrados hasta entonces, en la labor de control de las finanzas de los partidos políticos. En primer término, considérese que bajo el marco regulatorio anterior, el limitado análisis realizado respecto de la actividad económica de los partidos políticos, tenía lugar –además– de manera marcadamente fragmentada; ya que en aquel contexto, el TSE únicamente estaba posibilitado para velar –en lo correspondiente al financiamiento privado de las agrupaciones políticas– por la presentación de los reportes de contribuciones; por su parte, en lo atinente al



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

financiamiento público, la Contraloría General de la República (en adelante "CGR") tenía a su cargo la revisión de algunos de los gastos, pues solamente era de su resorte la validación de aquellas erogaciones reconocibles a los partidos políticos con recursos de la contribución del Estado⁵.

Tal como se desprende de la realidad descrita, el anterior marco normativo no contemplaba la existencia de una instancia que ejerciera una labor de fiscalización con visión integral, ni preveía mecanismos adecuados que permitieran un ejercicio efectivo de control sobre el origen y aplicación de los recursos de que disponían los partidos políticos, los cuales alertaran sobre el posible ingreso de fondos que pudieran comprometer la autonomía de los partidos y de las autoridades políticas en el desarrollo de sus funciones (PEN., 2007, pág. 299), situación que venía en detrimento del principio de publicidad, consagrado constitucionalmente. En ese contexto de ausencia de una visión integral y mecanismos de control sobre el financiamiento partidario, la CGR manifestó que *"hasta podría verse desvirtuada la razón esencial de la contribución estatal, en su función protectora de la independencia de los partidos políticos en su condición de actores protagónicos del sistema democrático"* (CGR, 2007, pág. 11).

Con una orientación similar, el Magistrado Presidente del TSE rescató lo señalado por el Programa Estado de la Nación respecto de las limitaciones y falencias del anterior régimen legal, específicamente en lo

⁵ Este Órgano Contralor, en reiteradas oportunidades, arguyó que tal labor resultaba atípica, pues contrastaba con su competencia fiscalizadora.

atinente al financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica, en términos de que dicho régimen se caracterizaba por ser *“longevo y consolidado en algunos aspectos e incipiente y frágil en otros; siendo lo primero aplicable a las reglas de financiamiento público directo y, lo segundo, especialmente a las normas que regían el financiamiento privado”*, en torno a lo cual añade que *“la regulación legal del financiamiento era quizás el aspecto más deficitario del anterior CE”* . (Sobrado, 2010, pág. 202).

Como corolario de lo anterior, téngase lo descrito por el autor de previa cita, en cuanto al sistema de fiscalización del financiamiento partidario, tal como se indica de seguido:

“(...) el financiamiento privado ‘...en la práctica ha demostrado profundas debilidades en la regulación y en el marco sancionatorio’, pues los partidos sólo estaban obligados a presentar reportes periódicos de contribuciones y el TSE ‘... no verifica su contenido, pues ha interpretado que carece de potestades legales explícitas para llevar a cabo cualquier otro control sobre la veracidad de los informes ... Los graves defectos de esta legislación quedaron manifiestos en las elecciones del 2002, cuando sus disposiciones fueron ampliamente violadas ...’. Sobre este último particular, abunda indicando que, con motivo de ese proceso, se dio un intenso escrutinio público sobre el financiamiento político, lo que permitió detectar serias irregularidades en las que incurrieron los partidos Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional en términos de: ‘... uso de redes paralelas de recaudación de fondos al margen de las estructuras partidarias formales, la omisión de reporte al TSE de las donaciones canalizadas a través de dichas redes paralelas, la recepción de donaciones de empresas e individuos extranjeros, la recaudación de

donaciones por montos muy superiores al tope establecido por el CE y la inclusión de información falsa en los reportes financieros presentados al TSE, con respecto a los montos y nombres de los contribuyentes'. Permítaseme agregar que los defectos de tipificación de las sanciones penales previstas en el artículo 176 bis del CE actualmente derogado, aunados a la ausencia dentro del mismo de sanciones pecuniarias, han acarreado la imposibilidad de que, a la fecha, se castigaran esas trasgresiones".

III. ROBUSTECIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN DE LAS FINANZAS PARTIDARIAS

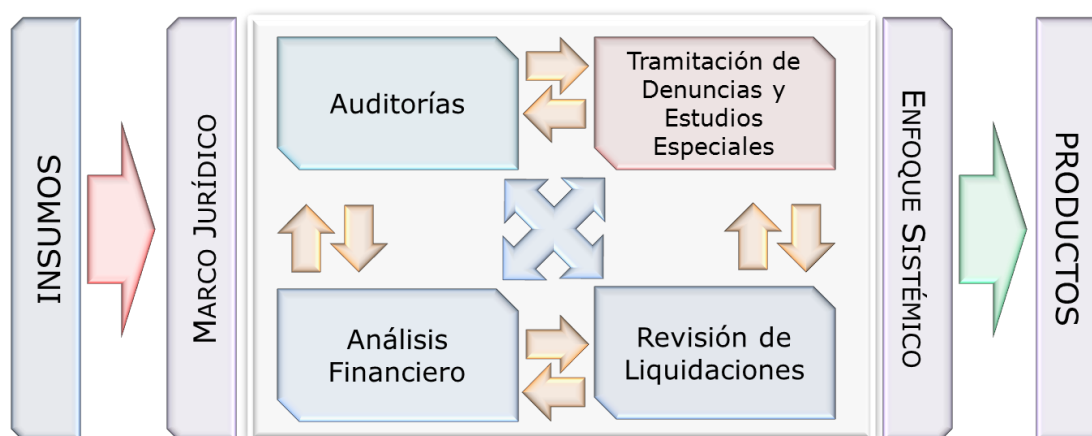
La promulgación del nuevo CE concentró en el TSE la labor de control y fiscalización del régimen económico de los partidos políticos, y dio origen a la implementación, por parte de este Órgano Electoral, de un nuevo modelo de fiscalización de las finanzas partidarias en nuestro país, el cual muestra mayor robustez al comparársele con los débiles e inconexos mecanismos de control que prevalecieron anteriormente.

Tal implementación encuentra sustento en las funciones que el nuevo cuerpo normativo asignó al TSE; respecto de las cuales merece la pena destacar aquellas relacionadas con el control de las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos, la cuales son ejercidas mediante el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos —en adelante "DFPP"⁶—, en su condición de instancia técnica, encargada de integrar y potenciar los insumos de la fiscalización partidaria mediante la realización de estudios de auditoría, tramitación de denuncias, revisión de liquidaciones y verificaciones de la veracidad del contenido de los

⁶ El Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos es una dependencia de la Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones.

estados financieros, todo bajo un enfoque sistémico, cuyos productos se encuentran orientados a agregar valor a los mecanismos que resguardan la confianza pública, respecto del origen y aplicación de los recursos financieros que alimentan a las organizaciones partidarias. (ver FIGURA N.º 1)

FIGURA N.º 1. MODELO DE FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



Fuente: Elaboración propia a partir de las atribuciones conferidas al TSE en la Ley N.º 8765.

Según se deriva de la ilustración del modelo, existen insumos con los que inicia la fiscalización de las finanzas partidarias y que además, dada la interacción entre sus diferentes componentes (basados en las atribuciones otorgadas al TSE) generan resultados que pueden convertirse, a su vez, en insumos para otro u otros de ellos, hasta dar lugar al respectivo producto o productos finales, los cuales constituyen – principalmente – informes técnicos, que contienen recomendaciones cuyo fin primordial es el mejoramiento de la gestión financiera de los partidos políticos; así como la aprobación de gastos para efectos de su

reconocimiento con recursos del aporte estatal, o que, en los casos en que se detecten irregularidades, versan sobre eventuales incumplimientos o infracciones a la normativa que regula el régimen de financiamiento.

Seguidamente se procede a desarrollar la fundamentación jurídica, la aplicación práctica y algunos resultados alcanzados a partir de la implementación de cada uno de los componentes del modelo de fiscalización (sustentados, como se indicó, en las atribuciones conferidas al Órgano Electoral); con lo cual se pretende dibujar algunos de los primeros trazos sobre lo realizado por el TSE, a efectos de asumir *“el reto de lograr una implementación satisfactoria de esa nueva plataforma normativa que sin duda da mejores respuestas a los dilemas que plantea esa siempre compleja relación entre dinero y política”*. (Sobrado, 2010, pág. 206).

1. AUDITORÍAS

Históricamente, la realización de auditorías en materia de financiamiento partidario no había sido prevista en el ordenamiento jurídico y técnico, como atribución del TSE. Como aproximación a ello, y siendo que de conformidad con lo previsto en el artículo 194 del anterior Código Electoral (Ley 1536 y sus reformas), *“El Tribunal Supremo de Elecciones, por medio de la Contraloría General de la República, será el órgano competente para controlar y verificar los gastos de los partidos políticos”*, ese Órgano Contralor emitió el *Reglamento sobre el pago de*



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

*los gastos de los partidos políticos*⁷, cuyo artículo 56 establecía que –en el campo exclusivo de su competencia– se encontraba facultado para fiscalizar el fiel cumplimiento de las disposiciones de ese reglamento, para lo cual podría realizar “*las auditorías y estudios de campo que estime pertinentes, en las oficinas del partido y otros lugares que lo considere conveniente y oportuno*”.

No obstante la facultad antes citada, durante el periodo en que estuvo en vigencia el citado reglamento, la CGR no llevó a cabo ninguna auditoría que versara –en términos integrales (ingresos y gastos)– sobre las finanzas de los partidos políticos⁸, situación que, aunada a la carencia de potestades legales que, en el contexto del marco normativo anterior, le permitieran al TSE llevar controles sobre la veracidad de los reportes periódicos de las contribuciones, constituye evidencia elocuente del escuálido control que habría podido ejercerse sobre el financiamiento partidario, principalmente el de naturaleza privada.

Diferente a lo normado en la legislación electoral anterior, el nuevo CE asigna al TSE, entre otras atribuciones, “*Reglamentar y hacer cumplir las normas relativas a la contribución estatal y privada a favor de los partidos políticos, pudiendo ordenar, en cualquier tiempo, las auditorías que estime pertinentes*” (artículo 12, inciso i del CE), previendo además,

⁷ Este reglamento fue emitido por la CGR mediante Resolución N.º.6-DI-AA-2001 del 30 de noviembre de 2001, y fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 236 de 07 de diciembre de 2001.

⁸ Nótese que, de conformidad con lo previsto en el artículo 183 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública. En tal contexto, y de conformidad con lo indicado a la Dirección General de Registro Electoral por ese Órgano Contralor, mediante oficio DFOE-137 del 22 de junio de 2011, “(...) la competencia de la Contraloría General versaba sobre la revisión y validación de documentos para el reconocimiento de la deuda política, por ejemplo, en lo relativo a libros y registros; gastos y desembolsos, contribuciones no redimibles, liquidación de gastos entre otros”.



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

que "El TSE, mediante resolución fundada podrá ordenar auditorías sobre las finanzas de los partidos políticos, a efecto de verificar el respeto a las normas que regulan la materia" (artículo 121 del CE). En este sentido, estipula que quien ocupe el cargo de tesorero del partido deberá prestar obligada colaboración y será responsable de la exactitud y veracidad de los datos que se suministren con ocasión de tales estudios.

De manera complementaria, el RFPP establece que el DFPP, con fundamento en el seguimiento practicado a los partidos políticos sobre el manejo de sus finanzas, ya sea de oficio como resultado de estudios realizados o en razón de denuncia interpuesta al efecto, podrá proponer a la Dirección General del Registro Electoral (en adelante "DGRE") que, mediante resolución fundada, ordene la realización de auditorías al partido o partidos políticos que corresponda (art. 11 del RFPP). Para tales fines, la norma obliga a que el tesorero del partido que será auditado suministre la información requerida por el DFPP.

Al respecto, el TSE puso en práctica, como parte del nuevo modelo de fiscalización del financiamiento partidario, la facultad de realizar auditorías, para lo cual –en observancia del procedimiento previsto para tales efectos– el DFPP recomendó a la DGRE en enero del 2011⁹, ordenar "mediante resolución fundada" auditorías sobre las finanzas de cuatro partidos políticos a escala nacional y dos partidos políticos a escala cantonal¹⁰.

⁹ Oficio N.º DFPP-019-2011, de 31 de enero de 2011.

¹⁰ Los partidos políticos sobre los cuales se aplicarían estudios de auditoría, según el Plan Anual de Trabajo del DFPP, son: Movimiento Libertario, Acción Ciudadana, Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional, todos ellos



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

La referida solicitud se fundamentó en los resultados del seguimiento dado por el DFPP a la información financiera remitida por las agrupaciones políticas, básicamente conformada por los informes de las finanzas partidarias correspondientes a períodos –mensuales o trimestrales– comprendidos entre el 1º de octubre de 2009 y el 31 de diciembre de 2010, reportes de contribuciones y estados financieros publicados por las agrupaciones políticas¹¹. Además, se consideró el resultado del proceso de revisión de las liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos para optar por el aporte estatal correspondiente al ciclo electoral 2006-2010, y los informes de control interno aportados por los contadores públicos autorizados que certificaron las liquidaciones de gastos (en el caso de los cuatro primeros partidos de previa cita), así como su derecho a optar por la contribución estatal correspondiente al proceso electoral municipal del año 2010¹².

Al respecto, mediante Resolución N.º 0008-DGRE-2011 de las trece horas del dieciocho de marzo de dos mil once, la DGRE autorizó *“la realización de los procedimientos de auditoría recomendados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos”*, a las seis agrupaciones supracitadas, *“teniendo en cuenta que de previo a dar*

inscritos ante el TSE a escala nacional; así como Curridabat Siglo XXI y Yunta Escazuceña, los cuales se encuentran inscritos a escala cantonal.

¹¹ De conformidad con el segundo párrafo del artículo 135 del CE, *“Quien ocupe la tesorería del partido político deberá mandar a publicar, en el mes de octubre de cada año, en un diario de circulación nacional, un estado auditado de sus finanzas, incluida la lista de sus contribuyentes o donantes (...)”*.

¹² Es preciso acotar que las citadas cuatro agrupaciones inscritas a escala nacional, objeto de auditoría, acumularon –con base en el caudal electoral obtenido– el 88,96% del total del aporte estatal disponible para sufragar los gastos de los partidos políticos con motivo de su participación en el ciclo electoral 2006-2010; por su parte, las seis agrupaciones incorporadas en el Plan Anual de Trabajo del DFPP, correspondiente al año 2011, obtuvieron derecho a optar –con base en el caudal electoral alcanzado– al 82,22% del aporte del Estado para sufragar los gastos de los partidos políticos que participaron en el proceso electoral municipal.



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

inicio con los mismos, deberá notificar a la agrupación política que corresponda a efectos de informarle el inicio del mismo”.

De esta manera, con fundamento en lo resuelto por la DGRE, el Órgano Electoral inició –por medio del DFPP– la primera auditoría que realiza en toda su historia a un partido político, para lo cual previamente se comunicó lo pertinente al Comité Ejecutivo Superior de la respectiva agrupación política.

El objetivo perseguido por el TSE con la realización de las auditorías¹³ de cita es el de impulsar, mediante la realización de estudios técnicos y la emisión de recomendaciones constructivas, las mejoras pertinentes en la calidad de la información y en la gestión financiera de los partidos políticos, así como verificar la suficiencia y validez del sistema de control interno imperante en esas agrupaciones políticas –en materia financiera–, todo ello en procura de que estos fortalezcan la cultura de control y rendición de cuentas, y se propicie la observancia de los principios de publicidad y transparencia prohijados por el TSE, en aras de continuar vigorizando nuestro sistema democrático.

¹³ De acuerdo con el punto 3 de la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 200, el propósito de una auditoría es incrementar el grado de confianza de los presuntos usuarios en los estados financieros. Esto se logra con la expresión de una opinión por el auditor sobre si los estados financieros están elaborados, en todos los aspectos importantes, de acuerdo con un marco de referencia de información financiera aplicable. En el caso de la mayoría de los marcos de referencia de propósito general, esa opinión es sobre si los estados financieros están presentados, razonablemente, respecto de todo lo importante, o dan un punto de vista verdadero y razonable, de acuerdo con el marco de referencia. Una auditoría conducida de acuerdo con las NIA y los requisitos éticos relevantes posibilita al auditor a formarse esa opinión. (IFAC, 2009, pág. 98)

2. TRAMITACIÓN DE DENUNCIAS MEDIANTE ESTUDIOS ESPECIALES

Otro aporte de relevancia de la nueva legislación está representado por la previsión normativa plasmada en el artículo 13 del RFPP, específicamente en cuanto a la tramitación de denuncias sobre el financiamiento de los partidos políticos, facultad que se ve complementada con normas conexas que, en conjunto, permiten avizorar que su aplicación y resultados se vean potenciados (vgr. artículo 307 del CE¹⁴).

El citado artículo establece que el DFPP dará trámite a las denuncias que, en materia de las finanzas de los partidos políticos, presenten los ciudadanos en forma escrita, a su vez que dispone, en el artículo 14 de dicho cuerpo reglamentario –en torno a su admisibilidad– que éstas serán examinadas dentro de los quince días hábiles después de recibidas, debiéndose comunicar lo pertinente respecto de la decisión adoptada al denunciante que hubiese señalado lugar para notificaciones.

Como resultado de la puesta en práctica de tal atribución, el DFPP ha tramitado una serie de denuncias –mediante estudios especiales– relacionadas con las finanzas de partidos políticos. De algunas de éstas se han derivado hallazgos que fueron trasladados, en un caso, al Ministerio Público, por la posible comisión de delitos (electorales o no); en tanto que se remitieron cuatro casos adicionales a la DGRE, en su condición de órgano decisor de primera instancia, para su traslado al órgano instructor, en razón de la aparente comisión de faltas electorales,

¹⁴ El artículo 307 del CE establece que las oficinas públicas están obligadas a suministrar, a los organismos electorales, todo dato o informe que estos pidan en relación con las funciones que les son propias.

todo lo cual tiende a evidenciar que la nueva legislación electoral coloca al país en una situación sustancialmente mejor, dado que transparenta en mayor grado el financiamiento partidario. Lo anterior, en buena medida, como resultado, entre otros, de la puesta en práctica del citado modelo de fiscalización, el cual deviene más robusto, y que –aún con las áreas susceptibles de mejora que presenta– encuentra sustento en atribuciones de control vigorosas, secundadas por un marco sancionatorio que favorece la reducción de los niveles de impunidad.

Ahora bien, al hacer referencia al tema de denuncias, emergen necesariamente relevantes consideraciones respecto del principio de confidencialidad de los denunciadores e información, previsto en el artículo 15 del reglamento en cuestión, el cual básicamente establece que el DFPP mantendrá la confidencialidad de los ciudadanos que las presenten, disponiendo además que la información, documentación y otras evidencias que se obtengan, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo o la presentación de formal denuncia ante el Ministerio Público, tendrán ese mismo carácter durante la formulación del informe correspondiente.

De esta forma, se pretende, por una parte, asegurar la realización de la investigación, de manera tal que no sea obstaculizada por la divulgación de la información con que cuente la instancia técnica investigadora, o por sujetos que puedan tener interés en que parte del potencial elenco probatorio no sea considerado; y por otro, proteger los derechos de los investigados y denunciadores, los cuales podrían afectarse

de manera mayúscula por la divulgación de los elementos esenciales de la investigación.

3. REVISIÓN DE LIQUIDACIONES

El proceso de revisión de liquidaciones es el único componente del actual modelo de fiscalización de las finanzas partidarias que no deviene del todo novedoso, pues en la anterior legislación también se encontraba previsto, con la diferencia de que tal proceso era desarrollado por medio de la CGR, en tanto que en el nuevo modelo constituye una atribución asumida directamente por el TSE.

Ahora bien, con la promulgación del nuevo Código sí se establecen modificaciones que propician un proceso de revisión de gastos más ágil, entre las cuales resulta dable citar el redimensionamiento de la figura del Contador Público Autorizado (artículo 104 del CE), como primer filtro de revisión de la documentación de respaldo de las liquidaciones que presentan las agrupaciones políticas ante el TSE; profesional que, para realizar dicha labor, debe estar registrado ante la CGR a efectos de la prestación de tales servicios (art. 105, CE), y cuya participación –en algunos casos– ha favorecido una presentación más ordenada de la documentación de respaldo de los gastos, permitiendo además contar, al inicio de la respectiva revisión, con una base técnica sustentada en la certificación y el informe que sobre la liquidación le corresponde emitir a dicho profesional.

Además, se faculta al TSE para sistematizar los procedimientos que mejor resguarden los parámetros objeto de liquidación, permitiéndole realizar revisiones de carácter aleatorio respecto de los documentos de respaldo de los gastos (artículo 103 del CE), posibilidad que, llevada a la práctica, ha propiciado la disminución del tiempo consumido en el desarrollo de dicho proceso.

En relación con lo anterior, cabe destacar que en esta primera oportunidad en la cual el proceso de revisión de liquidaciones de gastos estuvo a cargo del TSE, el DFPP –en su condición de instancia revisora– consumió un total de cinco meses y medio para su finalización, lo cual representa una reducción de aproximadamente 14 meses respecto del tiempo que la CGR demoró en el último proceso de revisión bajo su responsabilidad.

Particular mención reviste el hecho de que la nueva legislación establece, para efectos de optar por el reconocimiento de gastos con recursos del aporte estatal, que los partidos políticos presentarán una liquidación única¹⁵, comprensiva de los gastos generados por su participación en el proceso electoral a partir de la convocatoria a elecciones y hasta cuarenta y cinco días naturales después de celebrada la elección; en tanto que los destinados a actividades permanentes de

¹⁵ El artículo 178 del Código anterior establecía la presentación de liquidaciones parciales, cuya revisión, según lo señalado por la Contraloría General de la República, generaba *"un extenso proceso de presentaciones y subsanaciones de gastos en tractos mensuales que en la práctica desmejoran la fluidez, oportunidad y resultados de dicha revisión"*. (CGR, 2007, pág. 6)

capacitación¹⁶ y organización política deberán ser liquidados trimestralmente (art. 92 del CE).

Para el caso de las elecciones nacionales celebradas el 7 de febrero de 2010, el vencimiento del plazo para la presentación de esa liquidación tuvo lugar el 16 de junio de ese mismo año, es decir, sesenta días hábiles después de la fecha de la declaratoria de elección de Diputados a la Asamblea Legislativa (art. 107 del CE). En esa ocasión, nueve partidos políticos tuvieron derecho a optar por la contribución estatal, la que ascendió a ₡17.174, 9 millones (aproximadamente US\$33,68¹⁷ millones) para lo cual presentaron las respectivas liquidaciones de gastos, de cuya revisión se tienen los resultados que se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 1. RESULTADOS DEL PROCESO DE REVISIÓN DE LAS LIQUIDACIONES DE GASTOS CORRESPONDIENTES AL CICLO ELECTORAL 2006-2010

Partido Político	Distribución del aporte estatal	Monto liquidado	Monto Aprobado	Reserva p/ capacitación y organización
Accesibilidad sin Exclusión	956,35	911,92	598,82	357,53
Acción Ciudadana	3.741,08	4.270,39	3.189,48	551,60
Frente Amplio	348,44	341,80	296,36	52,08
Liberación Nacional	7.378,84	7.866,10	7.030,72	348,13
Movimiento Libertario	3.105,51	3.922,35	2.673,88	431,63
Renovación Costarricense	400,52	808,76	31,01	369,51
Unidad Social Cristiana	1.053,84	1.095,27	968,81	85,03
Restauración Nacional	135,80	204,90	129,01	6,79
Unión Agrícola Cartaginés	54,55	55,02	0,00	14,18
TOTAL	17.174,93	19.476,51	14.918,09	2.216,47

Fuente: resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones y liquidaciones de gastos presentadas por las agrupaciones políticas con motivo de su participación en el ciclo electoral 2006-2010.

¹⁶ De acuerdo con lo establecido en el artículo 103 del CE, los partidos políticos garantizarán que los gastos que realicen en el rubro de capacitación durante el período no electoral están siendo destinados, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad.

¹⁷ Se utilizó como referencia un tipo de cambio de 510 colones por dólar estadounidense.

Por otra parte, en cuanto a las citadas liquidaciones trimestrales de gastos correspondientes a actividades permanentes de capacitación y organización política, se tiene que de las nueve agrupaciones con derecho a optar por la reserva respectiva, únicamente seis han presentado tales liquidaciones, para los períodos que se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 2. – PARTIDOS POLÍTICOS QUE PRESENTARON LIQUIDACIONES DE GASTOS TRIMESTRALES ANTE EL TSE PARA OPTAR POR LA RESERVA DESTINADA A SUFRAGAR LOS GASTOS DE ORGANIZACIÓN Y CAPACITACIÓN POLÍTICA

Partido Político	Abr.-Jun. 2010	Jul.-Set. 2010	Oct.-Dic. 2010	Ene.-Mar. 2011
Accesibilidad sin Exclusión*				
Acción Ciudadana	✓	✓	✓	✓
Frente Amplio				✓
Liberación Nacional	✓	✓	✓	✓
Movimiento Libertario	✓	✓	✓	✓
Renovación Costarricense*				
Unidad Social Cristiana			✓	✓
Restauración Nacional			✓	✓
Unión Agrícola Cartaginés*				

*Al 31 de mayo de 2011 estas agrupaciones políticas no habían presentado liquidaciones trimestrales correspondientes a capacitación y organización política.

Fuente: elaboración propia con base en información remitida al TSE por las agrupaciones políticas.

De tales liquidaciones, el TSE se pronunció –al 31 de mayo de 2011– respecto de cuatro de éstas, que en total ascienden a ₡267,99 millones, situación que viene a privilegiar el interés que privó en el constituyente derivado de promover la permanencia de los partidos políticos como actores esenciales de nuestra democracia, *“al dotarles de recursos para hacer frente no sólo a los gastos transitorios de la*



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

campaña electoral sino también para costear aquellos que, producto de la actividad permanente, se originen fuera del periodo electoral”¹⁸.

En lo correspondiente al proceso electoral municipal de 2010, se tiene que 43 partidos políticos alcanzaron el derecho a optar por el aporte estatal, el cual asciende a ₡4.684,07 millones; de estos, únicamente 31 agrupaciones presentaron las liquidaciones de gastos respectivas¹⁹, cuya revisión se encuentra en trámite por parte del DFPP. Es preciso destacar que, por primera vez en la historia de los procesos electorales municipales, se brindó a los partidos políticos participantes la posibilidad de optar por financiamiento estatal.

4. ANÁLISIS DE ESTADOS FINANCIEROS

Otro de los ejes novedosos y fundamentales sobre los cuales gira el fortalecimiento del ejercicio de la fiscalización partidaria, lo constituye el importante avance jurídico en materia de control del financiamiento privado y su positiva repercusión en lo atinente al control del financiamiento público.

Con respecto a lo anterior, es menester indicar que las regulaciones contenidas en la anterior legislación, básicamente se limitaban a obligar a los tesoreros de los partidos políticos, en un único

¹⁸ Pronunciamiento emitido por el TSE mediante resolución N.º 4877-E8-2010 de las doce horas treinta minutos del trece de julio de dos mil diez.

¹⁹ El 28 de marzo de 2011 venció el plazo para que las agrupaciones políticas con derecho a optar por el aporte estatal, presentaran las respectivas liquidaciones de gastos ante el TSE.



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

numeral, a informar periódicamente²⁰ al TSE acerca de las contribuciones recibidas.

Contrario a lo anterior, el actual CE desarrolla toda una sección provista de 15 artículos (del numeral 120 al 135 del CE), cuyo contenido fortalece el principio de publicidad. En este sentido, más allá de mantener la obligación del tesorero del partido político de informar trimestralmente (o mensualmente según se trate) al TSE sobre las donaciones y reportar las contribuciones en especie, se le asigna la responsabilidad de llevar un registro individual, en forma cronológica, de los contribuyentes, en el que se consignen los nombres, apellidos, números de cédula y monto de los aportes realizados por cada persona física nacional.

Adicionalmente, establece al tesorero la obligación de publicar, en el mes de octubre de cada año, en un diario de circulación nacional, un estado auditado de sus finanzas, incluida la lista de sus contribuyentes o donantes, con indicación expresa del nombre, el número de cédula y el monto aportado por cada uno de ellos durante el año (art. 135 del CE). Asimismo, prevé los requisitos de las donaciones privadas, prohíbe la gestión paralela de estas contribuciones, así como la contribución de extranjeros y personas jurídicas, y norma sobre el control del financiamiento a precandidaturas.

Ahora bien, el mecanismo de control que permite dar seguimiento a la observancia de tales previsiones jurídicas se encuentra trazado –con

²⁰Mensualmente en el período comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección (período electoral), y trimestralmente el resto del ciclo electoral (período no electoral)



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

mayor precisión– en el artículo 9 del RFPP, el cual dispone que el DFPP podrá constatar la veracidad del contenido de los estados financieros “*por los medios y procedimientos de análisis e investigación que estime convenientes*”, así como solicitar a los tesoreros de las agrupaciones, información relativa a los programas de cómputo utilizados y a las aplicaciones desarrolladas, y copia de los soportes magnéticos que contengan información tributaria.

Así pues, como resultado de tal ejercicio, se tiene que las verificaciones efectuadas por el DFPP han permitido detectar, en el periodo comprendido entre octubre de 2009 y mayo de 2011, faltas a la citada normativa, entre las que destacan donaciones de personas jurídicas y de extranjeros, e ingresos de dinero de dudosa procedencia, los cuales que han dado lugar al inicio de los análisis respectivos, entre los que destacan los estudios de solvencia económica; a efectos de corroborar si el patrimonio del donante resulta suficiente para sustentar la cuantía del aporte brindado a la agrupación política. Además, en al menos un caso, resultó necesario solicitar –a una institución financiera– el congelamiento de ciertos fondos, en tanto que en otro se planteó la apertura de un procedimiento por la presunta contravención en que habría incurrido una entidad bancaria, por la inobservancia de la normativa electoral vigente.

Adicionalmente, con base en el análisis del resto de la documentación a que se refieren los anexos exigidos por la ley –es decir: Estados de Situación, Pérdidas y Ganancias, Cuenta Bancaria y copia del auxiliar del libro de bancos– se determinó el presunto ejercicio ilegal de

la profesión por parte de un supuesto Contador Público Autorizado, lo cual fue comunicado al respectivo Colegio Profesional²¹. A su vez, éste se encargó de remitirlo al Ministerio Público, instancia que actualmente tiene una causa abierta por ese hecho.

Por otra parte, la citada información financiera es utilizada como insumo en el proceso de seguimiento de las variaciones que presenta el patrimonio de los partidos políticos, así como de las diferentes fuentes de ingreso, la constatación de la ruta de salida de esos ingresos en forma de gasto, adquisición de activos u otro tipo de inversiones, y la verificación del registro de esos ingresos en la cuenta bancaria y su auxiliar, todo ello como una forma de control del flujo de recursos.

Cabe destacar que la presentación periódica de información financiera de mayor amplitud por parte de los partidos políticos – establecida en la nueva legislación– significó un cambio representativo en las responsabilidades de las tesorerías de los partidos, cuya adaptación se ha ido dando de manera gradual, resultando fundamental en este proceso la orientación que el DFPP ha brindado en este tema a los diferentes grupos políticos, habiéndose hecho necesaria la remisión de 376 prevenciones en el período comprendido entre octubre de 2009 y mayo de 2011, en aras de ir fortaleciendo una cultura de control y rendición de cuentas, así como una mayor transparencia sobre las finanzas partidarias, respecto de lo cual han resultado medulares las mejoras introducidas en la presentación de información financiero-contable idónea.

²¹ En Costa Rica lo constituye el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica.

IV. OBLIGACIÓN DE LAS OFICINAS PÚBLICAS DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN A LOS ORGANISMOS ELECTORALES

El nuevo Código Electoral prevé en su artículo 307 que las oficinas públicas están obligadas a suministrar a los organismos electorales (TSE, DGRE, Registro Civil y Juntas Electorales)²², todo dato o informe que estos pidan en relación con las funciones que les son propias. Adicionalmente, el artículo 12 del RFPP establece que la Dirección General de Tributación, las oficinas públicas y los bancos del Sistema Bancario Nacional están obligados a suministrar información al DFPP, cuando éste lo requiera como parte de una investigación, y bajo los apercibimientos de ley.

Por su parte, el artículo 80 del RFPP faculta a este mismo Departamento a requerir, en cualquier momento, informes que den cuenta de la solvencia económica de los contribuyentes a los partidos políticos u otra información relevante para determinar la procedencia de los recursos, pudiendo emplazar tanto al propio responsable como a terceros; lo que incluye a la Dirección General de Tributación y a los bancos del Sistema Bancario Nacional. Adicionalmente sobre este particular que la negativa infundada a proporcionar la información de cita, así como la existencia de indicios sobre la realización de contribuciones por interpósita mano, será motivo suficiente para remitir de inmediato el asunto al Ministerio Público.

Al considerarse lo normado en los artículos 12 y 80 del RFPP, el cual –como se indicó– fue emitido por el TSE, se evidencia la intención

²² Artículo 4 del CE



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

del Órgano Electoral de dar prevalencia a los principios de publicidad y transparencia, para lo cual resulta determinante conocer el origen de los dineros que se destinan a financiar las campañas políticas.

En este sentido, es menester considerar que –bajo un contexto similar– en la Resolución N.º 3091-E-2007 de las nueve horas treinta minutos del seis de noviembre de dos mil siete²³, emitida por el TSE, se desarrolló lo referido a su facultad para realizar estudios de solvencia económica, facultad que constituye la instrumentalización del mandato constitucional que encomendó al TSE la fiscalización y organización de los procesos de referéndum.

Así pues, al desarrollar una comparación paralela con las normas en materia de financiamiento de los partidos políticos, se puede concluir que estos instrumentos normativos vienen a darle contenido efectivo al mandato constitucional del TSE como órgano fiscalizador y organizador de los procesos electorales.

Así las cosas, las nuevas atribuciones otorgadas al TSE en materia de financiamiento partidario, vienen a robustecer el modelo de fiscalización que de éstas se desprende. Ahora bien, la implementación de dicho modelo se potencia favorablemente –según se tiene de lo indicado en este apartado– en virtud de la citada posibilidad de acceder a información que obra en poder de oficinas públicas. Lo anterior, dentro de los límites que respecto de tal previsión jurídica haya que llegar a precisar.

²³ Resolución sobre "Interpretación del artículo 29 de la Ley sobre Regulación del Referéndum".

V. CONCLUSIONES

El breve recorrido realizado sobre el contexto normativo e institucional imperante en materia de fiscalización del financiamiento de partidos políticos, en forma previa a la emisión del nuevo CE; la descripción del modelo de fiscalización sobre la finanzas partidarias, derivado de las atribuciones de control otorgadas al TSE por la nueva legislación electoral; y las consideraciones desarrolladas respecto de la obligación de las oficinas públicas de suministrar información a los organismos electorales permiten arribar a las siguientes conclusiones:

- a) La legislación electoral costarricense que rigió antes de setiembre de 2009, proveía un marco regulatorio endeble respecto de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, dadas las exiguas potestades de control asignadas al TSE, así como a las insuficientes –y hasta imprecisas– disposiciones administrativas y penales previstas, y la inadecuada tipificación correspondiente, todo lo cual convergía en un régimen sancionatorio escasamente disuasorio.
- b) Las facultades atribuidas por la nueva legislación al TSE le permiten tener, en mayor medida, una visión integral de la realidad financiera de los partidos políticos, tanto en materia de ingresos como de gastos; lo cual ha permitido en un lapso relativamente corto (cerca de 20 meses), identificar, a partir de estudios de carácter técnico y con un enfoque sistémico, debilidades en la gestión financiera y posibles inobservancias que vulneran el ordenamiento jurídico, las cuales han motivado

acciones orientadas al establecimiento de las mejoras necesarias, así como de las respectivas responsabilidades, según el caso de que se trate.

- c) La promulgación del nuevo CE dio origen a la implementación, por parte de este Órgano Electoral, de un nuevo modelo de fiscalización de las finanzas partidarias en nuestro país, el cual muestra mayor robustez al comparársele con los mecanismos de control que prevalecieron con la anterior plataforma normativa, pues ahora se encuentra facultado para aplicar herramientas técnicas de fiscalización (auditorías, tramitación de denuncias, estudios especiales, revisión de liquidaciones de gastos y análisis de estados financieros), que posibilitan el fortalecimiento de la transparencia, publicidad y rendición de cuentas en todo lo atinente al origen y la aplicación de los recursos de que disponen los partidos políticos, con el objetivo ulterior de continuar agregando valor a la democracia costarricense.

Las consideraciones anteriores deben ser entendidas dentro de un escenario que obliga a una reflexión permanente que propicie el mejoramiento continuo, como norte ineludible, en el cual habrá de resultar esencial, en primer lugar, las propuestas de reforma que continúen vigorizando la legislación electoral, así como el fortalecimiento de la condición técnica de las instancias involucradas en el desafiante proceso de fiscalización de las finanzas partidarias.



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

LITERATURA CONSULTADA

Casas, K. (2001). Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos. (J. R. Mas, Ed.) *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, 307-332.

Código Electoral, Ley N.º 8765. (02 de setiembre de 2009). San José, Costa Rica.

Costa Rica. Contraloría General de la República (2007). *Consideraciones derivadas del proceso de revisión de las liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, a efectos de respaldar la contribución estatal correspondiente a la campaña electoral 2002-2006*. Informe Técnico, Contraloría General de la República, División de Fiscalización Evaluativa y Operativa.

Costa Rica. Procuraduría General de la República. Dictamen: 187 del 23/06/2003, C-187-2003 (Procuraduría General de la República, 23 de junio de 2003).

Fernández Masís, H. (2010). Efectos de la promulgación de la Ley N.º 8765 en el proceso electoral. *Revista Derecho Electoral*, No.10 (Segundo Semestre 2010), 45-78.

International Federation of Accountants (2009). *Normas Internacionales de Auditoría y Control de Calidad*. México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Picado León, Hugo (2008). La negociación de la Reforma al Código Electoral costarricense. *Revista Derecho Electoral*, N.º.5 (Primer Semestre 2008).

Proyecto Estado de la Nación (2010). *Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, San José.

Proyecto Estado de la Nación (2007). *Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Nación.

Sobrado González, Luis Antonio (2009). Discurso del informe de labores del TSE. En Fernández Masís, Héctor (2010): Efectos de la promulgación de la Ley N° 8765 en el proceso electoral.



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

Sobrado González, Luis Antonio (2010). El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista Derecho Electoral*, No. 9(Primer Semestre 2010).