

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

“ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD DEL CÓDIGO ELECTORAL DE CARA A LA
LEGITIMACIÓN DE CAPITALES POR MEDIO DEL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS
POLÍTICOS”

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del Posgrado de Estudios de Posgrado en Derecho Público para optar al grado y título de Maestría en Derecho Público.

AMY PAMELA RODRÍGUEZ JIMÉNEZ

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica
2022

DEDICATORIA

A mi mamá y a mi papá, que con mucho esfuerzo me ayudaron siempre a costear mis estudios en San José, alentando mi dedicación, y por creer en mi y siempre recordarme que todo esfuerzo traería sus frutos. En un segundo plano; a todos los colegas por sus consejos a lo largo del camino, y los funcionarios y profesionales de este país, que con su trabajo luchan contra el flagelo social de la legitimación de capitales.

Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Derecho Público

Dr. Roberto Garita Navarro

Representante de la Decana de Sistema de Estudios del Posgrado

Dr. Luis Diego Brenes Villalobos

Profesor Guía

Dr. Rafael González Ballar

Lector

MSc. Alejandro José Robles Leal

Lector

Dr. Walter Coto Molina

Representante del Director del Programa de Posgrado en Derecho

Amy Pamela Rodríguez Jiménez

Sustentante

TABLA DE CONTENIDOS

- ii. Dedicatoria
- iii. Hoja de aprobación
- iv. Tabla de Contenidos
- v. Resumen español
- vi. Resumen en inglés
- vii. Cita James Kerr Pollock

- 1. Introducción
- 2. Justificación
- 3. Objetivo General
- 4. Objetivos específicos
- 5. Exposición del Problema
- 6. Marco Teórico, 6. 1 Antecedentes, 6.2 Bases teóricas.
- 7. Metodología
- 8. Productos profesionales
- 9. Conclusiones
- 10. Bibliografía.

Anexo I

Resumen: Constituye la elaboración de dos productos profesionales, que desarrollan temas político partidarios en relación a la legitimación de capitales, en el proceso de financiamiento privado de partidos políticos. El primer producto desarrolla, desde el trabajo del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), pasando por fallas señaladas a Costa Rica en el periodo 2015, hasta detallar las disposiciones del Código Electoral Costarricense, dirigidas al control y vigilancia de los dineros partidarios recibidos por medio de financiamiento privado. Analizadas las disposiciones legales destinadas al control de las donaciones, se detectó una insuficiencia en los controles previos a las donaciones a los partidos políticos, así como una inexistencia de análisis previo del perfil de los donantes, lo que presenta un riesgo importante de ingreso de capital ilegítimo, por ello, como segundo producto, se tomaron todas las conclusiones de la revisión normativa, y se crea una propuesta de reforma, basada en la asignación de mayores funciones, para las personas en cargo de tesorería en cada organización político partidaria.

Palabras clave: Lavado de activos / Financiamiento / partidos políticos / Código Electoral / eficacia / Democracia.

Abstract: It constitutes the development of two professional products, which develop political party issues in relation to the legitimization of capital, in the process of private financing of political parties. The first product develops, from the work of the International Financial Action Group (FATF), through failures pointed out to Costa Rica in the 2015 period, to detail the provisions of the Costa Rican Electoral Code, aimed at the control and surveillance of party monies received by means of private financing. Analyzing the legal provisions for the control of donations, an insufficiency in the controls prior to donations to political parties was detected, as well as a lack of prior analysis of the donor profile, which presents a significant risk of capital inflow illegitimate, therefore, as a second product, all the conclusions of the normative review were taken, and a reform proposal is created, based on the assignment of greater functions, for the people in charge of the treasury in each political party organization.

Key words: Money Laundering/ Financing/ Political parties/ Electoral Code/ effectiveness / Democracy.

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

James Kerr Pollock



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

SEP Sistema de
Estudios de Posgrado

Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Amy Pamela Rodríguez Jiménez, con cédula de identidad 503610470, en mi condición de autor del TFG titulado "Análisis de Vulnerabilidad del Código Electoral de Costa Rica de cara a la legitimación de capitales por medio del financiamiento de Partidos Políticos".

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kervá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no solo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kervá.

1. INTRODUCCIÓN

La investigación se basó en un análisis jurídico sobre la efectividad del Código Electoral de Costa Rica, en relación al blanqueo de capitales, a través del financiamiento privado de partidos políticos.

Es importante destacar que, a pesar de que la legitimación de capitales no es reciente, pues se remonta desde muchos años atrás, con los mercaderes y prestamistas¹, hay escasos estudios sobre el impacto que este fenómeno social podría tener dentro de la democracia y política de un país. Es por lo anterior, que las principales fuentes de investigación del presente proyecto, fueron la normativa nacional y el informe histórico elaborado por el Instituto Internacional para la Democracia y de Asistencia Electoral, en colaboración con la Organización de los Estados Americanos titulado “*El financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*”.²

Analizados los procesos regulados en el Código Electoral de Costa Rica, especialmente la actividad de la donación privada a partidos políticos, de la mano con el Decreto n.º 36948 “*Reglamento general sobre legislación contra el narcotráfico, actividades conexas, legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y delincuencia organizada*” el cual determinó la especial atención hacia las personas políticamente expuestas³, fue como se cimentó los aspectos claves que darían origen a la interrogante de la presente investigación: **¿Posee Costa Rica**

¹ Rodolfo Uribe, de la Unidad Antilavado de Activos, de la CICAD/OEA, obra “Cambio de paradigmas sobre el lavado de activos”, 2011. Pagina 1

² Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFILAT) “*Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica*”. 2015, Pagina 20.

³ Decreto ejecutivo n.º 36948. Art. 22: “*Son aquellas que de conformidad con la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, deben rendir declaración jurada sobre su situación patrimonial ante la Controlaría General de la República por ocupar algunos de los siguientes cargos: los diputados de la Asamblea Legislativa, el presidente de la República, los vicepresidentes; los ministros, con cartera o sin ella, o los funcionarios nombrados con ese rango; los viceministros, los magistrados propietarios y suplentes del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, el contralor y el subcontralor general de la República, el defensor y el defensor adjunto de los habitantes, el procurador general y el procurador general adjunto de la República, el fiscal general de la República, los rectores y vicerrectores, el regulador general de la República, los superintendentes de las instituciones públicas y de servicios públicos, así como los respectivos intendentes; el Contador Nacional, el Tesorero Nacional, los oficiales mayores de los ministerios, los presidentes ejecutivos, los regidores propietarios y suplentes, los alcaldes municipales y alcaldes suplentes o vicealcaldes; así como los jefes de misiones diplomáticas. Asimismo, serán considerados personas expuestas políticamente los extranjeros que ocupen o hayan ocupado puestos homólogos a los indicados en este artículo. Para el cónyuge de las PEP’s, se deben considerar riesgos similares a los determinados para las PEP’s.* Decreto del 10 de abril del año 2018

normativa político electoral eficaz para evitar el blanqueo de capitales por medio del financiamiento privado de partidos políticos?

En aras de generar un aporte de tipo profesional, el presente proyecto se basó en la generación de dos productos. El primero, un artículo para publicación titulado “*Análisis de vulnerabilidad de Costa Rica y su código electoral de cara a la legitimación de capitales por medio del financiamiento de partidos políticos*”. El segundo, constituye el planteamiento de un proyecto de reforma parcial al artículo n.º 88 del Código Electoral, como propuesta de solución a las omisiones detectadas en la normativa. La propuesta de reforma será presentada en la sección de iniciativa popular de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Por otra parte, el artículo ya fue revisado, aprobado y publicado en la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, el enero 2021.

2. JUSTIFICACIÓN

La legitimación de capitales como todo fenómeno social, es cambiante, y por ello, exige realizar análisis de efectividad de normas dirigidas a evitar su ejecución, máxime cuando al área de análisis está relacionado con las esferas políticas de un país.

El tema de estudio justificó un análisis de derecho comparado, con el objetivo de conocer la normativa de algunos países de la región y verificar la existencia de similitudes en relación a Costa Rica. Entre los países para estudio, se escogió a Venezuela y Bolivia, en razón de que fueron identificados por la OEA, como los países con menos restricciones para el financiamiento privado de partidos políticos, en la región centroamericana.

3. OBJETIVO GENERAL

Estudiar la efectividad de las disposiciones del Código Electoral de Costa Rica sobre el financiamiento privado de partidos políticos, para evitar legitimación de capitales, y con los resultados, formular una propuesta de reforma normativa, que ayude a minimizar el riesgo de inserción de capitales ilegítimos en los procesos previos a las campañas electorales.

4. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Determinar si las disposiciones del Código Electoral costarricense que regulan el financiamiento privado de partidos políticos, resultan eficaces para evitar la inserción de capitales ilegítimos a las arcas políticas.
- Conocer los aspectos detectados por la OEA, sobre el financiamiento privado en países de la región.
- Identificar las disposiciones y omisiones que tornan insuficientes e ineficaces las normas del Código Electoral de Costa Rica, dedicadas a regular el financiamiento privado de partidos políticos evitando la inserción de capitales de dudosa o ilegal procedencia.
- Determinar si se ejecutan labores operativas adicionales por parte del Tribunal Supremo de Elecciones de cara al fenómeno de estudio.

5. EXPOSICIÓN DEL PROBLEMA

Los presupuestos establecidos en el Código Electoral para realizar donaciones a partidos políticos están en los artículos n.º 123⁴ y 128⁵. Los artículos restringen la posibilidad de donación en dos vías; las personas que desean donar podrán si son nacionales, por ende, les es prohibida la donación a los extranjeros y la segunda restricción, es que no se puede donar a través de una persona jurídica. Para acreditar lo anterior solicitan; demostrar la identidad del donante, para posterior a recibir el dinero, se publicite el monto y el nombre de la persona que realizó la donación.

El estudio de las restricciones descritas, motivó el cuestionamiento sobre si la normativa, establecía los controles suficientes tanto para el Tribunal Supremo de Elecciones, como a lo interno de la organización de cada partido político, de cara al riesgo de ingreso de donaciones con dineros ilegítimos a las arcas partidarias.

Sobre este participar se detectó un dato alentador, que es importante señalar en esta investigación, y es que el “*Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos*”, en su artículo n.º 8⁶, le otorga al Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones, una serie de

⁴ “**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.

⁵ **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.

⁶ “**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 resaltado es nuestro.

prerrogativas que podrían dar pie a una fiscalización enfocada a la prevención del riesgo del lavado de activos.

Lo anterior lleva a plantear otra interrogante; ¿Qué tan efectivo es tener las potestades para fiscalizar y controlar el financiamiento de partidos políticos, si se carece de protocolos que orienten a las unidades correspondientes a enfocarse en procedimientos preventivos?

Es importante destacar, que este fenómeno social ha generado grandes interrogantes y problemas políticos en países de la región, tal es el caso del Salvador. Se cita de seguido las manifestaciones del señor Alvarado Artiga Gonzales:

*“... los principales temas que llaman la atención sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales son: las fuentes, el respeto a la legalidad, la equidad financiera para la competencia, los límites para los gastos de campañas, la independencia de los partidos y candidatos (ante los compromisos adquiridos con las fuentes de financiamiento), la transparencia y publicidad de las aportaciones y contribuyentes, y las entidades responsables de su control. Ahora bien, a éstos que suelen ser los temas recurrentes, cada vez que salta al espacio público el asunto del financiamiento de los partidos, le agrega la preocupación, cada vez más frecuente, por las fuentes sospechosas (narcotráfico, secuestros, lavado de dinero y venta de armas) ...”*⁷

Toda esta preocupación es generada debido a que la inmersión de capitales de origen ilícito dentro de un sistema electoral, trae consigo problemas grandes para la democracia de los países, siendo uno de los mas importantes; el poner en riesgo la legitimidad de los procesos electorales, y, por ende, la representatividad de los pueblos.

Como si lo anterior no fuese lo suficientemente delicado, las donaciones privadas además promueve relaciones entre los donantes y los actores políticos, lo que da pie a la generación de

⁷ Artiga Gonzales, Álvaro (2011) “La financiación de los partidos políticos en el Salvador”.

conflicto de intereses con dichos actores políticos, actores quienes más adelante, son los que se convierten en tomadores de decisiones de política nacional, perjudicando con ello, todas las áreas que afectan de forma directa, los intereses y la forma de vivir de los pueblos, al generar criterios o decisiones parcializadas.

Dicho fenómeno social, afecta fuertemente los altos engranajes políticos, de allí la necesidad de estudiarlo, de identificar falencias, y buscar posibles soluciones para ayudar a paliar las graves consecuencias que este trae consigo, en la esfera político-democracia de un país.

MARCO TEORICO

6.1 ANTECEDENTES

En Costa Rica la ley n.º 7786 “*Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso No Autorizado, actividades Conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo*”, sus reglamentos, las recomendaciones internacionales dictadas por el Grupo de Acción Financiera, y las normas emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), se cimientan en medidas legales y recomendaciones internacionales para evitar la legitimación de capitales a nivel de instituciones financieras, no financieras y para todo individuo que administre fondos de terceros o realice transacciones inmobiliarias.

El GAFI, constituye el Grupo de Acción Financiera Internacional, y se dedica a dictar recomendaciones para evitar el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo. El grupo realiza evaluaciones periódicas de cumplimiento de sus países miembros. Las evaluaciones de GAFI son mecanismos de revisión in situ que hacen los representantes del grupo a cada nación parte. Estas evaluaciones se dirigen a revisar la situación de cumplimiento de los países respecto a marco de las 40 recomendaciones dictadas con el grupo.

Las revisiones se realizan mediante la aplicación de una metodología llamada “Metodología para Evaluar el Cumplimiento Técnico” donde se analiza las disposiciones del organismo, su aplicación y la efectividad dentro de cada nación, en cuanto a normas anti- lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.⁸

Los datos arrojados sobre la evaluación de Costa Rica en el año 2015⁹, señalaron que el Estado costarricense se encontraba en riesgo de ser calificada como una nación con poco avance en la implementación de medidas legales efectivas, para combatir el lavado de activos.

⁸ GAFI. <https://www.cfatf-gafic.org/es/que-es-la-metodologia-del-gafi>

⁹ Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFILAT) “Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica”. 2015. https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/doc_interes/acerca_uif/IEM_Costa_Rica_Final_20.pdf.

Encontrados en tiempos de campaña electoral en Costa Rica en el año 2017, se consideró de interés estudiar el tema del financiamiento a los partidos políticos en América Latina, tomando como base, el informe histórico elaborado por el Instituto Internacional para la Democracia y de Asistencia Electoral, hecho en colaboración con la Organización de los Estados Americanos titulado “*El financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*”.

Fue entonces con los resultados de GAFI sobre Costa Rica, sumado a los detalles del informe de la OEA, que se consideró necesario, realizar un análisis de efectividad del Código Electoral costarricense, de cara el fenómeno de la legitimación de capitales, pues existía una posibilidad de que presentara debilidades en el aspecto del financiamiento privado a partidos políticos, tal como venía sucediendo en otros países latinoamericanos.

6.2 BASES TEÓRICAS

El lavado de dinero: Es el proceso de ocultación de la verdadera fuente que produce los fondos, siendo la verdadera fuente, una actividad ilegal, debidamente tipificada como tal, en la nación de origen¹⁰.

Este ocultamiento se puede realizar con mayor facilidad, cuando en las naciones o regiones de origen de los fondos, no hay control de esto (esto solo es cubierto, conociendo la verdadera actividad que lo generó), o bien cuando tampoco hay control sobre su destino del dinero (lo que genera el riesgo de otro gran fenómeno; el financiamiento al terrorismo)

De acuerdo al autor Esquivel Favareto, el lavado de dinero presenta tres etapas; la colocación, la estratificación y, por último, la integración. Se considera que la etapa más difícil de ejecutar, es la “colocación”, ya que conlleva uno de los actos que más genera sospecha, como es el ingresar el dinero en efectivo y meterlo en el sistema financiero, para luego ejecutar las siguientes etapas.¹¹

La etapa de colocación: Es la que se genera, por ejemplo, en los sistemas electorales sin controles, al permitir el recibimiento de dinero mediante donación, sin verificación previa, de la actividad generadora de los recursos, es decir, sin la verificación previa de la licitud de los fondos.

La estratificación¹²: Consiste en convertir los fondos en beneficios difíciles de rastrear. Un ejemplo, es la obtención de certificado de depósito a plazo. Otro ejemplo sería; la constancia de depósito bancario, en la cuenta única de un partido político, producto de la donación privada.

Sobre el financiamiento de partidos políticos, se parte de dos grandes clasificaciones; tenemos el financiamiento público y el financiamiento privado.

¹⁰ CAMS (2004) métodos de Lavar Dinero. *Guía de Estudio para el examen de Especialista Certificado Anti lavado de Dinero*, pagina 15.

¹¹ Esquivel Favareto, Juan Carlos (2012) “*La legitimación de Capitales*”, paginas 25.

¹² Esquivel Favareto, Juan Carlos (2012) “*La legitimación de Capitales*”, paginas 23.

El financiamiento público o contribución estatal: Este nace con la reforma constitucional del artículo n.º 96 en el año 1956¹³, momento donde se estableció que el Estado debía encargarse de cubrir los gastos partidarios. Esta enmienda obedeció en que, para aquella época del año 56, se alegaba que la contribución estatal era necesaria para minimizar las influencias en la política de los grupos sociales con grande poder económico, lo que además generaba, una protección a la equidad en la contienda política entre todos los partidos.

Es el Tribunal Supremo de Elecciones quien establece el monto de la contribución estatal, tomando como base para el calculo, el producto interno bruto a precio de mercado, según así lo indica el artículo n.º 90 del Código Electoral. Para calcular el monto del financiamiento estatal, primero se debe obtener el costo individual del voto. Ahora bien, el monto para cada partido, será el que resulte de multiplicar el costo individual del voto, por el resultado de la sumatoria de todos los votos válidos obtenidos por el partido, en la elección para presidente y vicepresidentes, y diputados a la Asamblea Legislativa, o bien, por lo que el partido haya obtenido en una u otra elección. A este monto total obtenido, según cada partido, se le deberá descontar, los montos que el Estado ya le haya distribuido, bajo la figura del financiamiento anticipado.

El financiamiento anticipado: Constituye el anticipo que otorga el Estado a aquellos partidos que lo soliciten la contribución Estatal. Esta se solicita para poder cubrir los gastos del proceso electoral, previo a la rendición de garantías liquidas, la cuales deben endosarse a favor del Estado.

El financiamiento privado: Constituye toda colaboración de una persona privada a un partido político, pudiendo ser en dinero o bien, con la donación de bienes inscribibles. Esta forma de financiamiento debe obligatoriamente someterse al principio de publicidad.

El control sobre el financiamiento de partidos políticos: Esta labor le fue asignada al Registro Electoral, según así lo indica el artículo n.º 28 inciso d) del Código electoral. Este control consiste en la vigilancia y fiscalización de las contribuciones a los partidos políticos, con el objeto de

¹³ Sobrado González, Luis Antonio (2009) "La financiación de los partidos políticos en Costa Rica", pagina 2

garantizar que todas sean asignadas y utilizadas de acuerdo al marco normativo. El TSE tiene como tal la posibilidad de ordenar auditorias para verificar el control de las finanzas, de un determinado partido.

Otras formas de control sobre en el financiamiento de partidos políticos: Otras formas de control son las que realizar la tesorería de cada partido político, las cuales tienen como función ejercer fiscalización sobre las finanzas, incluyendo con ello, el control sobre las contribuciones que recibe el partido. La tesorería controla las donaciones en especie, llevando registro de las personas que realizan las contribuciones, y registros de las actividades de recaudación, sus tendencias y sus movimientos.

7 METODOLOGIA

El presente estudio fue desarrollado con la utilización de tres métodos académicos investigativos. Primeramente, uno documental que incluye entre otras fuentes, la revisión del Código Electoral costarricense y reglamentos, seguido del estudio de trabajos realizados por el Instituto Internacional para la Democracia y de Asistencia Electoral, hechos en colaboración con la Organización de los Estados Americanos como herramienta para análisis de derecho comparado.

Se justificó la necesidad de realizar estudios de derecho comparado, para compartir y comparar, las realidades de otras naciones, en temas de financiamiento de partidos políticos en relación a Costa Rica.

Como tercer método investigativo, se realizaron entrevistas y trabajo de campo a lo interno del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, donde se recolectó información, gracias al aporte de funcionarios, entre estos, funcionarios del área legal, y funcionarios del área investigativa y de monitoreo de la División de Financiamiento de Partidos Políticos.

8 PRODUCTOS PROFESIONALES

Todo el trabajo investigativo se desarrolló y se plasmó en formato de artículo. El artículo, fue generado en cumplimiento con los requisitos de forma y contenido que solicita la editorial de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones. (Anexo I)

En el artículo se describen las repercusiones sociales que pueden derivar de los sistemas cuyas normas electorales, no prevean un adecuado manejo y control, de los dineros donados en procesos de campaña electoral.

Con el se concluye, que el enfoque centrado en la mera identificación del donante presente en el decreto n.º 17-2019, es el mismo que usa el Código Electoral costarricense, enfoque que, si bien regula con suma claridad aspectos sobre controles de finanzas partidarias, lo cual es de suma importancia, carece de disposiciones que obliguen a la aplicación de protocolos que se basen en la debida identificación del origen de los fondos de los donantes (control preventivo). Dicho de otra forma, la normativa político electoral de estudio, carece de un enfoque preventivo, que evite ejecución de la etapa de la colocación, atreves del financiamiento privado de partidos políticos.

Asimismo, se presenta un segundo anexo, el cual constituye un proyecto de ley de reforma parcial al artículo n.º 88 del Código Electoral, como un segundo aporte profesional, el cual constituye una posible solución, a las omisiones detectas en el Código Electoral.

Las disposiciones que se plantean como solución, se fundan en regular mayores requisitos previos a la recepción de donaciones, estableciendo mayores responsabilidades al tesorero de los partidos políticos, estableciendo como obligación, gestionar una solicitud del origen de fondos a todas aquellas personas que desean donar o financiar un partido político, debiendo, además, de analizar la comprobación del origen de fondos y el perfil del donante.

El proyecto de reforma propone la facultad para que el tesorero pueda exigir cuando lo determine necesario, más documentos respaldo sobre actividad que originó los fondos, con el objetivo de verificar su licitud y para verificar además, la solvencia económica de cada donante. Se propone como requisitos mínimos, los siguientes documentos: 1.- Formularios de declaración de origen de fondos. 2.- Certificación de contador público que refleje la capacidad económica del donante, la cual deberá ser coincidente con la declaración de impuestos.

9. CONCLUSIONES

Una vez concluida la investigación fue posible determinar, que se está ante una necesidad, de reforzar la normativa que rige la materia del financiamiento privado de partidos políticos, siendo una alternativa; la reformar parcial planteada para el artículo n.º 88 del Código Electoral, donde se establece como obligación para el tesorero, ejercer un control previo de verificación del origen fondos y del perfil del donante.

Otra medida importante para paliar los riesgos detectados, es que, a lo interno del Tribunal Supremo de Elecciones, se desarrollen protocolos y/o manuales que le permitan a la Dirección General de Financiamiento de Partidos Políticos, ejercer un control fiscalizador sobre comprobación de la licitud del origen de los fondos de las donaciones. Esta medida se desprende de las facultades otorgadas a los funcionarios según el artículo n.º 2 inciso 4) del Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, y el numeral 8 incisos a), g) e i) del mismo cuerpo normativo.

Otra conclusión que arrojó el presente trabajo, es la vulnerabilidad geográfica y normativa que presenta Costa Rica, debido a la inexistencia de una normativa de extinción de dominio, que, si existe en otros países de la región, lo que genera como efecto adverso, que las organizaciones busquen trasladarse a países como Costa Rica, por no tener en vigencia este tipo de normativas, que tan buenos resultados han registrado en países de la región.

Después de la revisión del Código Electoral y del Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, para buscar responder la pregunta de investigación, es posible afirmar, que la normativa político electoral actual, no es eficaz para evitar el blanqueo de capitales por medio del financiamiento privado de partidos políticos.

10. LITERATURA DE CONSULTA

- Esquivel, J (2012) “La legitimación de Capitales, Efectos en el derecho comercial costarricense”. Costa Rica. Editorial Juristexto
- Artiga, A (2011) “La financiación de los partidos políticos en el Salvador”. El salvador.
- Sobrado A. (2009) “La financiación de los partidos políticos en Costa Rica.” Costa Rica. Revista de Derecho Electoral, segundo trimestre
- Zovatto, D (2008) “Dinero y Política en América Latina”. Costa Rica. Revista de Derecho Electoral, segundo trimestre.
- Hernández, G (1993) “El delito de legitimación de capitales provenientes de narcotráfico, en la legislación penal costarricense”. Costa Rica. Investigaciones Jurídicas S.A.

REVISTAS

- Instituto de Investigaciones jurídicas. (2011) “Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina”. Edición 20 de junio del (2011). Serie de doctrina jurídica n.º 594. Proyecto coordinado por la OEA y de IDEA.

Normativa

- Código Electoral de Costa Rica. Descargado del sitio web: <http://www.pgrweb.go.cr/scij/>
- Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos. Descargado del sitio web: <http://www.tse.go.cr/>
- Reglamento sobre el financiamiento de los Partidos Políticos, decreto n.º 17-2019. Descargado del sitio web:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=66556
- Reglamento general sobre legislación contra el narcotráfico, actividades conexas, legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y delincuencia organizada. Descargado del sitio web:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=71828&nValor3=106260&strTipM=TC.

- Ley de Extinción de Dominio, decreto n.º 55-2010. Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial de Guatemala.

Jurisprudencia

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de justicia. Voto n.º 3489-03 de las catorce horas con once minutos del dos de mayo del dos mil tres.

Sitios web

- Tribunal Supremo de Elecciones. <http://www.tse.go.cr/>
- Periódico "La Nación." Colombia Honduras y Guatemala ya tienen ley. <https://www.nacion.com/sucesos/seguridad/colombia-honduras-y-guatemala-ya-tienen-ley/PWHZ3GA4NJE4NHZFYG7OVNJBIA/story/>
- Periódico digital "dequate.com." Juzgado Extinguió Q111.5 Millones." <http://www.dequate.com/artman/publish/principal/juzgado-extinguio-q111-5-millones.shtml#.WLOgdxhDm8o>
- Instituto Costarricense sobre Drogas. <http://www.icd.go.cr/portalicd/>
- Grupo de Acción Financiera GAFI. [http://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=0&q=COSTA+RICA&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=0&q=COSTA+RICA&s=desc(fatf_releasedate))
- https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/doc_interes/acerca_uif/IEM_Costa_Rica_Final_20.pdf

ANEXO I

***ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD DEL CÓDIGO ELECTORAL DE CARA A LA
LEGITIMACIÓN DE CAPITALES POR MEDIO DEL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS
POLITICOS***

Resumen: El estudio analiza el Código Electoral costarricense, normativa pilar en materia de representatividad de los pueblos y protector de la democracia, y sus disposiciones dirigidas a evitar la legitimación de capitales, en el proceso de financiamiento de los partidos políticos.

Palabras clave: Lavado de activos / Financiamiento / partidos políticos / Código Electoral / Vulnerabilidad / Democracia.

Abstract: The study aims to analyze whether the Costa Rican Electoral Code, the mainstay on the representation of peoples and protector of democracy constitutes an effective tool to avoid the legitimization of capital, in the process of financing political parties.

Key words: Money Laundering/ Financing/ Political parties/ Electoral Code/ Vulnerability/ Democracy.

INTRODUCCIÓN

El Código Electoral de Costa Rica señala en los artículos n.º 123¹⁴ y n.º 128¹⁵, los presupuestos que deben cumplirse para poder realizar contribuciones privadas a los partidos políticos. Entre estos se encuentra el ser persona física, demostrar la identidad del donante, todo para que luego se publique el monto donado y el nombre completo de la persona que realizó la donación.

Este mecanismo de tipo simplista llama la atención, de manera que invita a cuestionar sobre los controles que existen en las organizaciones internas de cada partido político.

Por ello es necesario 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. De lo contrario, estará Costa Rica ante un escenario de riesgo de filtración, lo que afectan fuertemente los altos engranajes políticos, de allí la necesidad de estudiarlo el Código, de identificar falencias, y buscar posibles soluciones para ayudar a paliar las graves consecuencias de este flagelo social.

¹⁴**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.

¹⁵**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 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 resaltado es nuestro.

SITUACIONES DETECTADAS EN VENEZUELA, BOLIVIA Y COLOMBIA SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS, SEGÚN LA OEA.

Según estudios en la región latinoamericana, la atención de los gobiernos siempre ha estado enfocada en el proceso del sufragio propiamente, esto 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 previo, poniendo especial atención, a la etapa de preparación de cada partido político, es decir, el momento de su organización, financiamiento y participación en las campañas electorales.¹⁶

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 financiamiento privado de partidos políticos. En el caso venezolano no hay restricciones en el tipo de persona física o jurídica que realiza el aporte, dicho de otra forma, puede desde donar 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, 16 países de América Latina presentan un común denominador, y es que todos prohíben las donaciones provenientes del extranjero. Otro dato de relevancia, es que 12 de los 16 países latinoamericanos, prohíben la donación anónima.¹⁷

¹⁶“*Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*”, Edición 20 de junio del 2011. Proyecto coordinado por la OEA y de IDEA, 2011. Página 3.

¹⁷“*Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*”, Edición 20 de junio del 2011. Proyecto coordinado por la OEA y de IDEA, 2011. Página 9.

Colombia ha experimentado el financiamiento de organizaciones paramilitares a campañas de alcaldes y de diputados.¹⁸ Hay otros casos como México, donde para el año 2000 se registró la recepción de fondos prohibidos desde el exterior.¹⁹ Es así entonces, como el fenómeno además de afectar la institucionalidad democrática, da pie para otros riesgos, como el de la compra de impunidad para organizaciones delictivas, diluida dentro de los poderes públicos.

La compra de influencias políticas y el conflicto de intereses no es una consecuencia única del proceso de inserción de capitales ilegítimos dentro de la política, si no, una consecuencia propia del financiamiento privado en general en este tipo de engranajes políticos.

Una de las conclusiones quizá más importantes que arroja el informe, es la relación que formula al indicar lo siguiente: a mayor aporte de financiamiento público directo, mayor es la equidad electoral entre las diversas agrupaciones políticas, lo que nos lleva a pensar también lo siguiente: 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 desatención a la necesidad de cambiar aspectos y/o restringir el porcentaje del financiamiento privado a partidos políticos, provocará mayor ingreso de personas e influencias a los órganos de los Estados, y con esto a su vez, generará un desequilibrio en la esfera política, y lo que es aun más sensible; un desequilibrio en la representatividad de los pueblos, debido al riesgo generado de que los políticos no actúen acorde a las necesidades de quienes representan, si no que actuarían, de forma parcializada, influenciados por quienes les financiaron de forma privada al momento de la campaña.

EL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA.

¹⁸*Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*, Edición 20 de junio del 2011. Proyecto coordinado por la OEA y de IDEA, 2011. Página 21.

¹⁹*Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*, Edición 20 de junio del 2011. Proyecto coordinado por la OEA y de IDEA, 2011. Página 21.

El Grupo de Acción Financiera Internacional con siglas en español (GAFI), es un organismo intergubernamental creado con el propósito de combatir el lavado de activos y luchar contra el financiamiento al terrorismo.²⁰

Con el fin de 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 la evaluación de Costa Rica.

Estos organismos colaboran con la comunidad internacional emitiendo recomendaciones para los países. Si bien las recomendaciones no son de acatamiento obligatorio por cuanto no constituyen normativa de derecho internacional público, estas recomendaciones si dan lugar a pautas generales que cada gobierno a lo interno, adopta y las convierte en propias como es el caso de Costa Rica.

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, dictándose nuevas disposiciones, con el fin de incluir las actividades relacionadas al financiamiento al terrorismo.²¹

Dentro de las recomendaciones más importantes de GAFI que interesan de cara a la presente investigación, encontramos²² :

- 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,

²⁰Esquivel Favareto, Juan Carlos (2012) “*La legitimación de Capitales*”, paginas 96 y 97.

²¹Esquivel Favareto, Juan Carlos (2012) “*La legitimación de Capitales*”, paginas 98 y 99.

²²<https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/gafi40-recomendaciones>

incautar y decomisar, cada vez que hayan 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.

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, son reportes trimestrales que publica el GAFI, donde da información sobre la regulación y el cumplimiento de cada Estado evaluado, catalogándolo como estado en cumplimiento o con fuertes deficiencias. Estas declaraciones emiten un fuerte mensaje a la comunidad financiera internacional, de suerte tal que el Banco Mundial y el fondo Monetario Internacional las considera como fuertes puntos de partida, para la calificación de un país, antes del otorgamiento de créditos a los gobiernos. Las declaraciones públicas se emiten cada tres meses y se pueden consultar a través del sitio web.

FALLAS DE COSTA RICA DETECTADAS POR EL GAFI.

El GAFI como organismo encargado de realizar evaluaciones de cumplimiento a los países miembros, evaluó a Costa Rica en el año 2015. Los resultados alertaron con fuerza el ámbito político, por las repercusiones que ello podría generar al país, como nación vulnerable al fenómeno del lavado de activos.

Las debilidades detectadas además de constituir un problema nacional, debilitarían las relaciones con otros Estados, por la mala referencia que esto generaría, frente a otros organismos internacionales.

Según el informe del año 2015, Costa Rica presentaba muchos puntos débiles que debían ser corregidos en un corto plazo para evitar el ingreso a la lista de países con deficiencias normativas en el manejo de los fenómenos del lavado de activos y financiamiento al terrorismo. Dentro de las debilidades detectadas se señalaron; el tráfico de drogas en razón de los frágiles controles fronterizos, terrestres y marinos.²³

También, identificaron como grupo y sector vulnerable las “APNFD”, cuyas siglas significan; Actividades y Profesionales No Financieras Designadas” dentro de las se encuentran; los notarios, abogados, contadores, corredores y sujetos que administran fondos de terceros sin intermediación financiera. Para entonces, señalaron como aspectos de mayor preocupación, el uso de bienes inmuebles de alto valor para iniciativas comerciales, los casinos, y los casinos en línea, lo anterior por su escaso y difícil control.²⁴

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

El artículo n.º 86 del Código Electoral señala que el patrimonio de los partidos políticos se conformará de dineros, bienes muebles e inmuebles, sean estos por contribución estatal y/o donaciones.

La contribución estatal como una de las dos formas de financiamiento partidario, se fija bajo la premisa de obtención de un porcentaje de apoyo electoral equivalente a un 4% de la sumatoria de todos los votos válidos.

²³<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Mutual%20Evaluation%20Report%20Costa%20Rica%202015.pdf>

²⁴<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Mutual%20Evaluation%20Report%20Costa%20Rica%202015.pdf>

Una vez determinado cuales partidos políticos obtienen el porcentaje o bien superan dicho umbral, se hace un segundo calculo, 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 el artículo n.º 89 y el n.º 90 inciso b) del código, en concordancia con el artículo n.º 96 constitucional.

Es desde el artículo n.º 120 y hasta el n.º 135, que se desarrolla lo que sería la segunda forma de financiamiento partidario, forma a la que se debe la presente investigación.

Los quince artículos, vienen a desarrollar el control sobre las finanzas de los partidos políticos, haciendo fuerte hincapié en la labor del tesorero como responsable directo de lo relacionado al control y registro de las donaciones recibidas por su partido. Labor que incluye la presentación de reportes que reflejen con absoluta veracidad y precisión, los dineros que ingresan y los datos relacionados a estos.

En los artículos n.º 122 y n.º 123, se regula lo relativo a 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 deposito 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 persona nacional.
- Que el dinero no provenga del extranjero.

Desde estas líneas, se extrañan otras atribuciones y/o obligaciones que se consideran 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 provenientes de contribución de particulares o bien donaciones.

Más adelante, en el artículo n.º 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 inmediata al Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE). Esto último, sin duda constituye el único artículo que se dirige de manera muy somera, a evitar el lavado de activos mediante donaciones, disposición que no es suficiente cuando en la práctica, según manifestaciones de funcionarios del TSE, se conoce de casos donde la tesorería de algunos partidos políticos, han recibido dinero por concepto de donaciones, lo que dificulta un eventual control de las instituciones financieras sobre el origen lícito de donaciones, al no ser dinero bancarizado.

La Sala Constitucional de Costa Rica desde hace más de 17 años, se ha manifestado en lo que respecta al patrimonio de los partidos políticos, y la publicidad de las contribuciones privadas, siendo clara de que no se está ante solo la obligación de saber quien realiza la donación, si no, de saber el origen de estas. De manera literal, la Sala indicó en mayo del año 2003 lo siguiente:

“..En efecto, el párrafo 3º del artículo 96 constitucional dispone con meridiana claridad que “Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por la ley”, con lo que 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. “²⁵ La

²⁵Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto 3489-03 de las catorce horas con once minutos del 2 de mayo del 2003.

Sala Constitucional desde esos años, hace hincapié sobre necesidad de conocer la licitud del origen de los fondos que ingresan a cada partido político por medio de donación.

Por otra parte, el artículo n.º 135 del Código Electoral trata sobre 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.

Si bien el Código Electoral exige la publicidad del nombre de la persona, cédula y domicilio de la o las personas que realizan la donación, no existe ningún control sobre la verificación del origen de los fondos que hicieron posible la compra del bien o bienes, que luego por donación, pasaría a ser, propiedad del partido político.

Dicho de otra manera, no existe un control que evite de forma efectiva, la donación de bienes adquiridos con dineros producto de actividades ilícitas, ni control para evitar el ingreso de dinero en efectivo, a las arcas de los partidos políticos.

La puesta en perspectiva de los resultados arrojados por el GAFI, sumado al análisis de nuestro sistema de financiamiento privado de partidos políticos, sienta los partidos, antes que reciben fondos sin estudios previos de origen, arrojan una alerta sobre el evidente riesgo de ingreso de capital ilegítimo a las esferas político electorales en Costa Rica.

NECESIDAD DE UNA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO EN COSTA RICA PARA COMBATIR EL CRIMEN ORGANIZADO Y EL INCREMENTO DE FILTRACIÓN DEL CAPITALES ILEGÍTIMOS A COSTA RICA.

Hay un aspecto político, geográfico y normativo que sitúa a Costa Rica en un panorama poco alentador en relación al fenómeno de la legitimación de capitales, y es necesario traerlo a colación.

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

En el aspecto político y normativo, Costa Rica también presenta aspectos de vulnerabilidad, tal es el caso de la falta de una ley de extinción de dominio ya existente en varios de los países de la región. En la Asamblea Legislativa de Costa Rica es tramitado un proyecto de ley que tiene como objetivo la persecución judicial de ganancias que provengan de fuentes ilícitas, como medida de combate contra el crimen organizado y narcotráfico.

Años atrás, un proyecto similar había sido rechazado por la Asamblea Legislativa. El proyecto actual, se encuentra bajo un proceso de estudio en el seno de la Comisión de Asuntos de Seguridad y Narcotráfico. El proyecto propone como herramienta para el combate contra ambos fenómenos, un mecanismo judicial, célere, en apegado a principios del debido proceso y de buena fe, que permitiría declarar a favor del Estado, bienes provenientes de fuentes de dudosa o ilícita procedencia.

Cabe mencionar que este proyecto ha sido altamente criticado por diversos sectores desde sus inicios, calificándosele a la propuesta de inconstitucional. Los detractores señalan que esta ley sería violatoria a 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 n.º 45 de la Constitución Política costarricense, 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 jurídico, por ende, aceptar la protección de bienes adquiridos ilegítimamente sería admitir, la consolidación de derechos de propiedad que no lo son, y por ende, es antijurídica una protección de estos. Es por ello, que ninguna de las leyes de nuestro ordenamiento jurídico, ni el Estado, tiene por qué soportar dicha tutela.

En Guatemala, la ley de extinción de dominio logró su aprobación en diciembre del año 2010²⁶. Lo anterior le permitió a Estado de Guatemala, decretar legalmente a su favor múltiples bienes, logrando además que los recursos generados se pudieran utilizar en las instituciones del Estado, con el propósito de combatir eficientemente las estructuras criminales.

La falta de esta normativa en Costa Rica, limita la capacidad de persecución del Estado para combatir la criminalidad organizada. Agrava la situación, el que países de Centro América tengan una ley similar, ya que los capitales ilícitos se moverían a los países con normativas más dóciles.

Sin duda, la aprobación de un proyecto como lo es “La Ley de Extinción de Dominio”, se convierte en una necesidad país, 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 ubicados entre el sur de América, y los países consumidores del norte.

SOBRE LOS ESFUERZOS REALIZADOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES.

Para el desarrollo de este apartado se realizó trabajo de campo, entrevistando a algunos funcionarios del TSE. Los funcionarios entrevistados representaron; las áreas de Control y Monitoreo, el área Jurídica y de Investigación, y, por último, el área de Financiamiento de Partidos Políticos.²⁷

Los funcionarios externaron tener una preocupación generalizada por la filtración de capital ilegítimo a la hora de la contribución privada de los partidos políticos. Así mismo, manifestaron no tener capacitaciones especializadas en el tema del lavado de activos, sus etapas y modalidades, lo

²⁶Ley de Extinción de Dominio, decreto55-2010. Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial, Guatemala.

²⁷ El trabajo de campo se llevó a cabo en el TSE el día miércoles 15 de febrero del año 2017. Se hace reserva de los nombres de los funcionarios.

que dificultaba en gran medida, el poder dimensionar los riesgos existentes en los procesos de financiamiento y contribuciones privadas.

A pesar de dichas limitantes, los funcionarios manifestaron tener constante comunicación con representantes de la Unidad de Inteligencia Financiera del Instituto Costarricense sobre Drogas, unidad que tiene a cargo el seguimiento de la estrategia país, de cara a las evaluaciones y recomendaciones hechas a Costa Rica por los representantes de GAFI.

Los representantes de las distintas áreas manifestaron de forma concreta, la necesidad de contar con protocolos o manuales que les permitan aplicar medidas preventivas y de control para evitar la filtración de dineros ilegítimos a las arcas de los partidos políticos.

La falta de protocolos y/o manuales, unido al poco conocimiento técnico que se tiene a lo interno de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos sobre las etapas del lavado, hace urgente la necesidad de tomar medidas al respecto, para evitar la filtración de estos capitales al seno de del TSE. Dentro de sus manifestaciones, señalaron: “Sabemos que hay tesoreros de algunos partidos que han recibido maletines de dinero”

El TSE constituye uno de los músculos estatales más importantes para el gobierno de Costa Rica, de manera que se hace imperativo trabajar para evitar sea una pieza vulnerable para capitales emergentes y de ilegítima procedencia.

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

Posterior a un análisis comparativo entre algunas de las disposiciones internacionales del GAFI, la ley n.º 8204 aplicable a algunos sujetos regulados por la Superintendencia General de Entidades Financieras, y el código electoral, se detectaron varios aspectos entre estos:

Una falta de procedimientos de constatación de origen de fondos previo a recibir donaciones. Si bien el Código señala que los bancos deben hacer esta constatación, lo cierto es que no es un proceso que se compruebe a lo interno de cada partido político. El Código Electoral no asigna funciones de vigilancia a ningún miembro dentro de la estructura organizativa de cada partido. El tesorero, quien es encargado de las finanzas partidarias, no vela por la verificación del origen de los fondos que recibe su partido producto de donación. Esta omisión del Código, advierte quizá la debilidad más grande detectada en la norma.

El análisis aislado del financiamiento de partidos políticos y lavado de activos, hace que la atención de los procesos electorales se diluya en otros temas, lo cual es un grave fenómeno que podría estar generando que las campañas estén siendo cubiertas de dineros mal habidos, lo que trae consigo peores consecuencias, como lo es, poner en riesgo la legitimidad de los procesos democráticos y la representatividad de los pueblos.

Por otra parte, el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, decreto n.º 17-2019 del TSE, establece la posibilidad de realizar auditorias y otros controles para verificar el cumplimiento, sobre el registro e identificación de cada donante.

De la lectura del artículo n.º 80 del reglamento, sobre la “solvencia económica”, se desprende un carácter meramente potestativo del tesorero, para pedir el respaldo sobre la solvencia económica a los donantes. Esto último lamentablemente, deja a criterio del tesorero si gestiona o no la solicitud de información que respalde el origen de los fondos donados, o bien identificar la forma en como se adquirió un determinado bien. Lo establecido deja a las facultades del tesorero en un plano potestativo, cuando lo correcto sería que sea una gestión obligatoria para cada tesorero de cada partido.

El enfoque centrado en la mera identificación del donante presente en el decreto n.º 17-2019, es el mismo que presenta el Código Electoral costarricense, de manera que, si bien regula con suma claridad aspectos sobre controles de finanzas partidarias, sigue sin existir disposiciones que

obliguen a la aplicación de protocolos o gestiones que se basen en la debida identificación del origen de los fondos de los donantes.

CONCLUSIONES

- A pesar de que el tema de estudio presenta gran relevancia en la esfera político electoral de Costa Rica, existe escaso material bibliográfico para su desarrollo, lo cual exigió la utilización de fuentes virtuales.
- Concluido el análisis es posible afirmar que el código electoral de Costa Rica, no prevé procedimientos ni protocolos dirigidos a verificar la licitud del origen de los fondos que son donados a los partidos políticos.
- Por otra parte, es necesario señalar que el reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, decreto n.º 17-2019 del TSE, establece la posibilidad de realizar auditorias y otros controles para verificar el cumplimiento, sobre el registro e identificación de cada donante. Comprende también la verificación de la solvencia económica, sin embargo, deja la verificación de la solvencia económica, en un plano potestativo y no mandatorio.
- Sin duda, la falta de disposiciones normativas dirigidas a la constatación del origen de los fondos que desean ser donados lo interno de cada partido político, es contraria al enfoque de riesgo que el GAFI recomienda a los gobiernos.
- La desatención a la necesidad de cambiar aspectos y/o restringir el porcentaje del financiamiento privado a partidos políticos, provocará mayor ingreso de personas e influencias a los órganos del Estado. Las influencias generas por la donación en procesos políticos, puede generar un desequilibrio en la esfera política, y lo que es aun más sensible; un desequilibrio en la representatividad de los pueblos. Todo ello, además, genera un

riesgo de que los políticos una vez elegidos, no actúen acorde a las necesidades de quienes representan, si no que actuarían de forma parcializada, influenciados por quienes les financiaron sus campañas.

De la revisión del Código Electoral y del Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, unido a las laborales de campo para buscar responder la pregunta de la investigación, es posible indicar, que la normativa político electoral actual de Costa Rica, no es eficaz para evitar el blanqueo de capitales por medio del financiamiento privado de partidos políticos.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA CONSULTADA

- Esquivel, J (2012) “La legitimación de Capitales, Efectos en el derecho comercial costarricense”. Costa Rica. Editorial Juristexto
- Artiga, A (2011) “La financiación de los partidos políticos en el Salvador”. El salvador.

REVISTAS

- Instituto de Investigaciones jurídicas. (2011) “Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina”. Edición 20 de junio del 2011. Serie de doctrina jurídica n.º 594. Proyecto coordinado por la OEA y de IDEA.

Normativa

- Código Electoral de Costa Rica. Descargado del sitio web: <http://www.pgrweb.go.cr/scij/>
- Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos. Descargado del sitio web: <http://www.tse.go.cr/>
- Reglamento sobre el financiamiento de los Partidos Políticos, decreto n.º 17-2019. Descargado del sitio web: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=66556
- Reglamento general sobre legislación contra el narcotráfico, actividades conexas, legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y delincuencia organizada. Descargado del sitio web: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=71828&nValor3=106260&strTipM=TC_
- Ley de Extinción de Dominio, decreto 55-2010. Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial de Guatemala.

Jurisprudencia

Sala Constitucional de la Corte Suprema de justicia. Voto n.º 3489-03 de las 14 horas con 11 minutos del 2 de mayo del 2003.

Sitios web

- Tribunal Supremo de Elecciones. <http://www.tse.go.cr/>
- Periódico "La Nación." Colombia Honduras y Guatemala ya tienen ley. <https://www.nacion.com/sucesos/seguridad/colombia-honduras-y-guatemala-ya-tienen-ley/PWHZ3GA4NJE4NHZFYG7OVNJBIA/story/>
- Periódico digital deguate.com." Juzgado Extinguió Q111.5 Millones." <http://www.deguate.com/artman/publish/principal/juzgado-extinguio-q111-5-millones.shtml#.WLOgdxhDm8o>
- Instituto Costarricense sobre Drogas. <http://www.icd.go.cr/portalicd/>
- Grupo de Acción Financiera GAFI. [http://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=0&q=COSTA+RICA&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=0&q=COSTA+RICA&s=desc(fatf_releasedate))
- https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/doc_interes/acerca_uif/IEM_Costa_Rica_Final_20.pdf

ANEXO II

PROYECTO DE LEY
REFORMA PARCIAL DEL ARTÍCULO N.º 88 DEL CÓDIGO ELÉCTORAL

JUSTIFICACIÓN

El artículo n.º 86 del Código Electoral de Costa Rica, señala que el patrimonio de los partidos políticos se conformará de dineros, bienes muebles e inmuebles, ya sea por contribución estatal y/o donaciones.

La contribución estatal como una de las dos formas de financiamiento partidario, se fija bajo la premisa de obtención de un porcentaje de apoyo electoral equivalente a un 4% de la sumatoria de todos los votos válidos.

Una vez determinado cuales partidos políticos obtienen el porcentaje o bien superan dicho umbral, se hace un segundo calculo, 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 el artículo n.º 89 y el n.º 90 inciso b) del Código Electoral, en concordancia con el artículo 96 constitucional.

Es en el artículo n.º 120 y hasta el artículo n.º 135 del código, es que se desarrolla lo que sería la segunda forma de financiamiento partidario (financiamiento privado). Estos quince artículos vienen a establecer el control sobre las finanzas de los partidos políticos, haciendo fuerte hincapié en la labor del tesorero como responsable directo en lo relacionado al control y registro de las donaciones recibidas por su partido. Labor que incluye la presentación de reportes que reflejen con absoluta veracidad y precisión, los dineros que ingresan y los datos relacionados a estos.

En los artículos n.º 122 y 123, se regula lo relativo a la cuenta bancaria única para la recepción exclusiva de dinero generado por el financiamiento privado, y los requisitos generales de las donaciones privadas. En síntesis, los requisitos son:

- Registrar 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.
- Obtener la identificación del donante (nombre completo y cédula de identidad).
- Ser persona física nacional.
- Que el dinero no provenga del extranjero.

Desde estas líneas, se extrañan otras atribuciones y/o obligaciones que se considera, 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 provenientes de contribución de particulares o bien donaciones.

En el artículo n.º 122 se expone que los bancos podrán tomar las medidas necesarias para el control de las cuentas partidarias. Se indica que, en caso de detectarse un depósito sospechoso, la entidad bancaria daría información inmediata al Tribunal Supremo de Elecciones. El artículo n.º 122 constituye la única disposición que se dirige de manera muy somera, a evitar el lavado de activos mediante donaciones, sin embargo, es una disposición que no es suficiente, toda vez que la función se deja en manos de un tercero, donde además no se resuelve lo necesario para cuando el dinero es entregado en efectivo.

La Sala Constitucional de Costa Rica desde viaje data, ha explicado que no solo se trata de la publicidad de las contribuciones privadas, si no que además se trata de una obligación de saber, quien realiza la donación, y el origen de estas. Todo esto según el Voto n.º 3489-03 de las 14 horas con 11 minutos del 2 de mayo del 2003.

A raíz de las omisiones detectadas en el Código Electoral de Costa Rica, se presenta la presente propuesta de reforma, la cual pretende adicionar una serie de deberes a los tesoreros de cada partido político, bajo un enfoque preventivo de riesgo, con el fin de evitar la legitimación de capitales a través del financiamiento de partidos políticos.

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.

Es claro que se está ante un fenómeno que no solo afecta la institucionalidad democrática, si no que da pie para otros riesgos, como el de la compra de impunidad para organizaciones delictivas, diluida dentro de los poderes públicos.

Todo lo anterior es resultado de un estudio de vulnerabilidad realizado al Código Electoral de Costa Rica, en el marco de un trabajo de Investigación realizado en la Maestría Profesional de Derecho Público, en la Universidad de Costa Rica. Por estas razones y de la mano de dichos resultados, me permito proponer el siguiente proyecto de reforma de ley, con el fin de renovar el compromiso democrático, de proteger la representatividad de los pueblos y evitar a toda costa, el ingreso de capital ilegítimo, a las arcas de las agrupaciones políticas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
PROPUESTA DE PROYECTO DE REFORMA DEL ARTÍCULOS N.º 88 DEL
CÓDIGO ELECTORAL

ARTÍCULO ÚNICO. – Refórmese el artículo n.º 88 del Código Electoral para que se lea de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 88.- Libros contables de los partidos y deberes del Tesorero

A fin de registrar las operaciones y los gastos en que incurra cada partido, el tesorero llevará su contabilidad actualizada y los comprobantes de gastos ordenados, conforme al reglamento que dictará el TSE.

La tesorería de cada partido político tendrá la obligación de gestionar ante el TSE, el visado de todos los libros de control contable que la agrupación posea. Dichos libros estarán a disposición y sujetos a examen, cuando así lo requiera el TSE. En caso de extravío, deberá procederse a su reposición inmediata, en los términos en que lo establezca el reglamento que al efecto dictará el TSE.

Es responsabilidad del titular de la tesorería, el resguardo de la documentación contable, financiera y de comprobación de licitud de los fondos, así como de su debida actualización. Los partidos a través de su tesorero, remitirán en forma trimestral un reporte de los estados financieros al TSE.

El tesorero será el encargado de gestionar la solicitud del origen de fondos a todas aquellas personas que desean donar o financiar un partido político. El tesorero se encargará de analizar la comprobación del origen de fondos. Toda la gestión de solicitud y verificación de la licitud de los fondos, deberá realizarse de manera previa a recibir los mismos, o ser depositados en la cuenta bancaria del partido político.

Sin perjuicio de otro tipo de documentación de respaldo sobre la licitud de los fondos y de solvencia económica, el tesorero deberá gestionar como mínimo la siguiente información a cada persona interesada en el financiamiento privado o donación:

- 1.- Formularios de declaración de origen de fondos.*
- 2.- Certificación de contador público que refleje la capacidad económica del donante, la cual deberá ser coincidente con la declaración de impuestos.*

Adicionalmente, el tesorero podrá solicitar cualquier otra información documental que respalde la licitud de origen de fondos que se desean donar. Cuando la donación sea producto de la actividad o profesión habitual del donante, la suma por concepto de donación deberá ser coincidente con el perfil profesional y/o actividad económica que, en su habitualidad, realiza el donante. Todo lo anterior bajo un enfoque preventivo, que ayude a evitar la infiltración de capitales ilegítimos a las arcas del partido político que represente el tesorero.