

Carácter jurisdiccional de las resoluciones de la Dirección General del Registro Electoral en materia de faltas electorales: especial referencia a la facultad de recabar datos personales protegidos por el secreto bancario o tributario en el marco de una investigación por faltas en materia de financiamiento de los partidos políticos

Ruy López González¹

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de junio de 2011.

Revisión, corrección y aprobación: 22 de junio de 2011.

Resumen: El artículo aborda el concepto y características distintivas de la función jurisdiccional del Estado. Con este marco teórico se analiza la función jurisdiccional del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral y se esboza como tesis la delegación legislativa de competencias jurisdiccionales que operó a favor de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos en el trámite y sanción de las faltas electorales tipificadas en el nuevo Código Electoral. Bajo esta premisa, se infiere la facultad de la Dirección de recabar pruebas que contengan datos de carácter confidencial protegidos bajo los institutos del secreto bancario o tributario con el objeto de ejercer su competencia sancionadora.

Palabras clave: Jurisdicción electoral / Secreto bancario / Financiamiento del partido político / Control financiero / Competencia de la jurisdicción electoral / Sanciones.

Abstract: Abstract: The article discusses the concept and distinctive characteristics of the functions of the state. With this theoretical framework, the legal functions of the Supreme Electoral Tribunal in electoral matters are examined. In addition the legislative delegation of jurisdiction which operated in favor of the General Direction of Electoral Registration and Financing of Political Parties in the process and penalties for election offenses as characterized in the new Electoral Code is outlined as a thesis. Under this premise, the inference is made as to the power of the Department to collect data containing confidential information protected under banking or tax secrecy policies in order to exercise its jurisdiction to impose penalties.

Key words: Electoral jurisdiction / Banking Secrecy / Political Party Funding / Financial Control / Competence of the electoral jurisdiction / Sanctions.

¹ Costarricense. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Especialista y Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Castilla de la Mancha. Asesor Jurídico del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección electrónica: rlopezg@tse.go.cr.

I. INTRODUCCIÓN

Existe una jurisdicción electoral exclusiva en manos del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante "TSE"), cuya competencia se encuentra claramente delimitada por la Constitución Política (en adelante "CP") y el Código Electoral (en adelante "CE"). Con procedimientos debidamente establecidos, sus resoluciones tienen la virtud de producir cosa juzgada material. Dentro de sus competencias destaca la facultad de investigar y sancionar ilícitos electorales menores denominados "faltas electorales", esta potestad de imperio fue delegada por el Legislador a la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos (en adelante "DGRE"). De la integración armónica del ordenamiento jurídico electoral constataremos cómo la naturaleza y contenido jurisdiccional de las resoluciones del TSE se trasladan a las emitidas en esta materia por la DGRE y en el ejercicio de esa potestad de imperio goza de las prerrogativas de un juez electoral.

II. CONCEPTO DE JURISDICCIÓN Y FUNCIÓN JURISDICCIONAL

El poder jurisdiccional consiste fundamentalmente, de acuerdo con la etimología misma de la palabra *jurisdictio*, en *decir el derecho*. La jurisdicción entonces es el órgano del Estado que asegura la aplicación de las reglas de derecho establecidas; esta función corresponde al poder judicial o jurisdiccional. (Naranjo Mesa, 2003, pág. 281)

Así pues, de acuerdo con Alsina:

"La función jurisdiccional se ejerce mediante los órganos creados para ese efecto, o sea, los jueces, quienes, por medio

de la sentencia, previo el conocimiento de los hechos, aplican el derecho al caso concreto que se les somete. La sentencia es así, como concepto primario, el acto por el cual el Estado resuelve, con carácter definitivo, una controversia entre partes, y para ello está investida, entre otros caracteres, de la autoridad de la cosa juzgada y de la fuerza ejecutoria. En virtud de la primera, las decisiones de los jueces no pueden ser nuevamente discutidas por las mismas partes, porque interesa a la tranquilidad social que los litigios no sean sucesivamente renovados. En virtud de la segunda, el Estado pone el auxilio de la fuerza pública a disposición del vencedor para obligar al vencido al cumplimiento de la sentencia, sustituyéndose a su actividad si no lo hiciera voluntariamente. Por esos dos caracteres la sentencia del juez se asemeja a la ley: es la ley aplicada al caso concreto.” (Alsina, 2001, pág. 7)

Uno de los principales criterios para distinguir cuándo estamos en presencia de un acto jurisdiccional o uno administrativo se encuentra en los efectos jurídicos que producen. Tradicionalmente, la doctrina reputa como acto jurisdiccional, tanto al fallo con autoridad de cosa juzgada material, como al de la cosa juzgada puramente formal. En consecuencia, conviene distinguir entre ambos efectos, toda vez que una resolución de carácter administrativo puede generar también el efecto de cosa juzgada formal (en cuanto resulta inimpugnable una vez agotada la vía administrativa), sin que por ello se pueda reputar como acto jurisdiccional en sentido estricto; y existen también actos emanados de autoridades jurisdiccionales que sólo producen cosa juzgada formal.

El tratadista costarricense Eduardo Ortiz Ortiz (2002, pág. 47) define magistralmente estas dos figuras de la siguiente manera:

“Cosa juzgada formal es la inmodificabilidad de una sentencia dentro del juicio en que se ha dictado, por no ofrecer el

ordenamiento recurso alguno contra la misma, o haberse agotado todos los existentes. Es lo que ocurre, por ejemplo, con las sentencias dictadas por los jueces en los procedimientos ejecutivos, de desahucio, de jurisdicción voluntaria, etc.[2] En estas hipótesis, el Juez y las partes carecen de potestad para modificar la sentencia dictada una vez que, dentro del juicio respectivo, se han agotado todos los recursos legales correspondientes. Pero tal inmodificabilidad es relativa, porque es posible siempre atacar el fallo, ya no mediante recurso dentro del mismo juicio, sino mediante otro juicio, llamado declarativo u ordinario, donde se podrán prever con la máxima amplitud lo actuado y decidido./ Cosa juzgada material es la que nace, normalmente, del juicio ordinario (declarativo), así llamado por ser la vía normal para discutir y dirimir toda clase de controversias, con la mayor amplitud de ataque y de defensa. El ordenamiento supone que, una vez agotada esta vía, deben cerrar definitiva y absolutamente el litigio zanjado y utiliza el instituto de cosa juzgada para lograrlo. Consiste ésta en el carácter absolutamente inmodificable de una sentencia frente al ordenamiento jurídico, sea en relación con el juicio en que se produjo, sea en relación con cualquier otro. Una vez dictada la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada material, el objeto de la controversia desaparece y el derecho de las partes queda definitivamente fijado, sin posibilidad ulterior alguna de reabrir discusión sobre lo mismo”.

En opinión de Ortiz Ortiz, existen dos criterios para definir el acto jurisdiccional:

- a) La cosa juzgada material, que proviene necesariamente de la naturaleza jurisdiccional del acto.
- b) La subordinación a todos los actos válidos del Estado, tanto de la Asamblea como del Poder Ejecutivo y de los entes menores, en cuanto tiene que aplicarlos para resolver conflictos sometidos a su esfera de decisión.³

² Otro ejemplo de resoluciones judiciales que no producen cosa juzgada material son aquellas que emitan pronunciamiento sobre alimentos, patria potestad, guarda, crianza y educación de los hijos menores (artículo 162, párrafo segundo del Código de Procedimientos Civiles).

³ *Ibidem.* p. 52.



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

Como se verá en el presente artículo, la jurisdicción electoral comulga con las notas características de la función jurisdiccional. Su ámbito de competencias es ejercido en forma exclusiva y excluyente por el TSE, salvo lo referido a la investigación y valoración de los delitos electorales que fue asignada a la jurisdicción penal. En su labor, el TSE interpreta, integra y aplica la normativa electoral en estricto apego al derecho de la Constitución y en el ejercicio de esta función estatal, sus resoluciones son inimpugnables en otra jurisdicción.

III. FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

De acuerdo con la CP (artículo 99), corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, en forma exclusiva, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, para lo cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. De él dependen los demás organismos electorales.⁴

A efectos de ejecutar estas amplias funciones encomendadas por el Constituyente, el TSE desarrolla "(...) *tareas de administración electoral, de jurisdicción electoral y de naturaleza "cuasilegislativa", que conjuntamente definen su función electoral*". (Sobrado González, 2005, págs. 27-28)

El ámbito jurisdiccional exclusivo del TSE está delimitado por el concepto "materia electoral"⁵, cuyos contornos fueron precisados, en

⁴ De acuerdo con el artículo 4 del CE, los organismos electorales son los siguientes:

- a) El TSE.
- b) El Registro Electoral
- c) El Registro Civil
- d) Las Juntas Electorales

⁵ Sobrado González (2005), p. 28.

gran medida y antes de la entrada en vigencia del actual CE, por la jurisprudencia del TSE y de la Sala Constitucional. En su jurisprudencia el TSE indicó:

"(...) Por obvio que resulte, es preciso dejar claro que al decir la Constitución Política "actos relativos al sufragio", dentro de la competencia atribuida al Tribunal, no sólo se comprenden los propios de la emisión del voto, sino todos aquellos descritos por la propia Constitución o en las leyes electorales y que, directa o indirectamente se relacionen con todo el proceso electoral".⁶

De acuerdo con Sobrado González (2005, pág. 28), el TSE: *"(...) concentra para sí la resolución de todas las modalidades del contencioso electoral y sus resoluciones –por no ser susceptibles de recurso ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia o de revisión posterior en sede contencioso administrativa- pasan con autoridad de cosa juzgada material".*

El actual CE establece en su Título V, Capítulo I, lo concerniente a esta jurisdicción especial. El artículo 219 señala que: *"La jurisdicción electoral es ejercida de manera exclusiva y excluyente por el TSE y tiene como objeto garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico electoral".*

Sin perjuicio de las otras atribuciones que le confiere la CP y la ley, la función jurisdiccional del TSE comprende la tramitación y resolución de las siguientes materias:

⁶ Vid resolución N°. 4 de las 9:25 horas del 3 de enero de 1996. Sobre el deslinde de competencias jurisdiccionales ver, entre otras, resolución del TSE n° 38 de las 9:00 horas del 10 de enero de 1996 y de la Sala Constitucional nos. 0980-91, 3666-93, 0515-94, 0428-98, 3294-92, 2430-94, 0034-98, citadas por Sobrado González, op. cit., nota la pie n.º 10, pp. 28 y 29).

- a) El recurso de amparo electoral.
- b) La impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción.
- c) La acción de nulidad de acuerdos partidarios.
- d) El recurso de apelación electoral.
- e) La demanda de nulidad relativa a resultados electorales.
- f) La cancelación o anulación de credenciales.
- g) La denuncia por parcialidad o beligerancia política.

Como se indicó al inicio de este trabajo, el poder jurisdiccional consiste etimológicamente en “decir el derecho”, es decir: interpretar, integrar y aplicar la Constitución y la ley al caso concreto con miras a dilucidar un conflicto jurídico. El poder jurisdiccional en materia electoral, es decir, la función de *decir el derecho en materia electoral* reposa de manera exclusiva en el TSE, a partir de la disposición contenida en el numeral 102 de la CP. Este artículo encarga al TSE el “*interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral*” (inciso 3).

En criterio de la Sala Constitucional:

“(...) Esto equivale a decir que el Tribunal interpreta la Constitución Política en forma exclusiva y obligatoria, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en materia electoral, y, por tanto, no cabe suponer que esa interpretación pueda ser fiscalizada por otra jurisdicción, así sea la constitucional, porque, aún en la medida en que violara normas o principios constitucionales, estaría, como todo tribunal de su rango, declarando el sentido propio de la norma o principio, por lo menos en cuanto no hay en nuestro ordenamiento remedio jurisdiccional contra esa eventual

violación (...).⁷ (subrayado no es del original)

Por disposición constitucional también y salvo la acción por prevaricato, sus resoluciones no tienen recurso, por lo que cierran definitiva y absolutamente el litigio zanjado (cosa juzgada material)⁸ (artículo 103 de la CP). Además, en materia electoral, la jurisprudencia del TSE es vinculante *erga omnes*, salvo para sí mismo (artículo 221 del CE).

En este mismo sentido, el artículo 74 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional⁹ refuerza el carácter de cosa juzgada de sus resoluciones, al disponer que no cabrá la acción de inconstitucionalidad contra los actos o disposiciones del TSE relativos al ejercicio de la función electoral.

La coercibilidad y ejecutividad de las resoluciones que emita el TSE en el ejercicio de sus competencias electorales, se acentúa con lo dispuesto por el CE en su numeral 284 que establece lo siguiente:

"Artículo 284.- Desobediencia/ *La desobediencia o el incumplimiento, total o parcial, de las resoluciones, las órdenes o los acuerdos que los contengan y que, con fundamento en sus atribuciones constitucionales y legales, emita el TSE en materia electoral, constituye el delito de desobediencia previsto en el Código Penal, sin perjuicio de las medidas que se tomen para hacerlos cumplir*¹⁰.

⁷ Resolución n.º 3419 de las 3:29 horas del 2 de mayo de 2001.

⁸ Pese a su irrecurribilidad, las sentencias del TSE en materia electoral podrán ser aclaradas o adicionadas a petición de parte, si se solicita dentro del tercer día y, de oficio, en cualquier tiempo, incluso en los procedimientos de ejecución, en la medida en que sea necesario para dar cabal cumplimiento al contenido del fallo (artículo 223 del CE).

⁹ Ley N.º 7135, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N.º. 198 de diez de octubre de 1989.

¹⁰ No obstante la claridad y pertinencia de este artículo, el tipo penal del delito de desobediencia incluye dentro de los supuestos para su configuración, el incumplir o no hacer cumplir, en todos sus extremos, la orden impartida por un órgano jurisdiccional (artículo 307 del Código Penal), supuesto en que se encuentra el TSE.

Como excepción a su ámbito jurisdiccional y pese a su relación con la materia electoral, la investigación y sanción de los “delitos electorales” corresponderá a las autoridades competentes en esa materia (artículo 285 del CE).

El TSE ha dejado claro que la investigación, valoración y existencia de delitos corresponde en forma exclusiva a la jurisdicción penal. Al respecto, precisó lo siguiente:

“II.- El Tribunal Supremo de Elecciones, como toda entidad de derecho público, está sometido al principio de legalidad, en virtud del cual únicamente puede realizar aquellos actos que el ordenamiento jurídico le autorice (artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública), estando expresamente prohibido a sus funcionarios arrogarse facultades no concedidas por ley (artículo 11 de la Constitución Política). La competencia jurisdiccional del Tribunal Supremo de Elecciones, en consecuencia, se constriñe a lo que la Constitución y la ley demarquen. Concretamente, el Tribunal, en tanto órgano jurisdiccional, goza de competencia sobre la materia electoral, tal y como ella es concebida, a partir de los artículos 9, 99, 102 y concordantes de la Constitución Política, en el Código Electoral, en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil, así como en otras leyes conexas. Sin embargo, el ordenamiento veda al Tribunal la posibilidad de valorar y determinar la existencia de delitos, aunque se encuentren vinculados a actividad electoral, pues ello es facultad exclusiva de la jurisdicción penal (excepto lo previsto en el inciso 5º del artículo 102 constitucional, referido a la parcialidad y beligerancia política)”. (Resolución n.º 1753-E-2002, de las 11:20 horas del 24 de septiembre del 2002)

Existe, pues, una jurisdicción electoral reconocida constitucionalmente, cuyo ámbito competencial fue, en principio, desarrollado y delimitado, por la jurisprudencia constitucional y electoral. Con la promulgación del actual CE, sus materias,

procedimientos y alcances fueron reconocidos legalmente. De las disposiciones constitucionales y legales se desprende claramente la inimpugnabilidad, coercibilidad y ejecutividad de las resoluciones que en materia electoral dicte el TSE.

En el siguiente apartado se analizará cómo, a partir de la delegación expresa otorgada por el legislador a la DGRE, sus resoluciones, en materia de faltas electorales, ostentan el carácter de actos jurisdiccionales y cómo, a partir de sus atribuciones jurisdiccionales, puede solicitar a los entes públicos y privados información protegida por el secreto bancario o tributario.

IV. INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE LAS FALTAS ELECTORALES: POTESTAD JURISDICCIONAL DELEGADA A LA DGRE

El Registro Electoral es un órgano bajo la dependencia directa del TSE. Las decisiones de su director o directora son recurribles ante el Tribunal (artículo 26 del CE). De acuerdo con el numeral 28 del CE, este órgano electoral tendrá las siguientes funciones:

"a) Llevar el registro de partidos políticos. En este registro se asentarán las inscripciones indicadas en el artículo 56 de este Código. Estas solo son oponibles a terceros a partir de su inscripción./ b) Resolver, en primera instancia, las solicitudes de inscripción de los partidos políticos, de los estatutos partidarios y sus reformas, así como de las candidaturas a puestos de elección popular y demás actos sujetos a inscripción en el registro de partidos políticos./ c) Emitir las certificaciones propias del registro./ d) Llevar el control de las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos e informar al TSE sobre cualquier irregularidad que detecte./ e) Ejecutar, dirigir y coordinar los programas electorales, conforme a las directrices del TSE./ f) Designar a los delegados que asistirán a las asambleas de los partidos políticos que el Tribunal autorice, cuando así proceda; además, supervisar su labor./ g) Coordinar

la impresión de las papeletas electorales, cuando sea necesario o cuando se lo encargue el TSE./ h) Las demás funciones que le otorgue el ordenamiento jurídico electoral o le encargue el Tribunal”.

Adicionalmente a las funciones descritas, el numeral 296 del CE delega en la DGRE la aplicación de las multas por faltas electorales reguladas en dicho cuerpo normativo. Este artículo dispone lo siguiente:

"Artículo 296.- Aplicación de multas/ El TSE será el encargado de aplicar las multas por las faltas electorales reguladas en este Código, por medio de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos, cuyas decisiones serán revisables ante el Tribunal".¹¹

Como parte de la exclusividad del TSE en materia electoral, el legislador estableció, dentro de sus competencias jurisdiccionales, la tramitación y aplicación, en única instancia, de las sanciones relativas a la cancelación de credenciales y las relacionadas con la participación o beligerancia política de los funcionarios públicos; sin embargo, en materia de faltas electorales, el artículo 296 citado, quiebra este principio de uninstancialidad y delega en la DGRE esta potestad de imperio.

La función encomendada por el legislador a la DGRE en materia de faltas electorales fue delimitada por el TSE de la siguiente manera:

"(...) la admisibilidad, la determinación del inicio de una eventual investigación preliminar, la orden de apertura del procedimiento administrativo ordinario, la aplicación de la multa y los demás trámites que de ella deriven, son

¹¹ La mención que hace el artículo a la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos corresponde a un error material del legislador puesto que en realidad la Dirección General creada con este Código es la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (DGRE como es identificada en este artículo).

aspectos que deben ser conocidos por la citada Dirección General. En estos procedimientos, este Tribunal actúa, exclusivamente, como instancia jurisdiccional revisora de las actuaciones de esa Dirección General, por tratarse de un órgano de la administración electoral inferior.”¹²

El procedimiento establecido para aplicar las multas está regulado en el artículo 297, que al efecto dispone lo siguiente:

“Artículo 297.- Procedimiento administrativo para aplicar la multa/ *La determinación de hecho generador de la multa implicará la realización de un procedimiento administrativo ordinario a cargo de la Inspección Electoral, en el que se garantizará el debido proceso del presunto infractor”.*

Dicho procedimiento guarda relación con el establecido para determinar la imposición de las sanciones ante denuncias por parcialidad o beligerancia política.¹³ Como parte del debido proceso, se utiliza el modelo del procedimiento administrativo ordinario regulado en la Ley General de la Administración Pública con el fin de garantizarle a los investigados su derecho de defensa y demás garantías implícitas en éste.

Contra los actos que, en materia electoral, dicte la DGRE cabrá el recurso de apelación electoral (artículo 26, en relación con el numeral 240 inciso a, ambos del CE) y el de revocatoria de acuerdo con lo desarrollado por el Tribunal en resolución n.º 5266-E3-2009 de las

¹² Vid resolución n.º 5409-E7-2009 de las 15:20 horas del 3 de diciembre de 2009.

¹³ En este sentido, el artículo 269, dispone lo siguiente:

“Admitida la denuncia para su conocimiento, el Tribunal la trasladará a la Inspección Electoral, la cual actuará como director del procedimiento. Para estos efectos se procederá según lo establecido en el procedimiento administrativo ordinario regulado en la Ley General de la Administración Pública. Una vez concluida la investigación, la Inspección Electoral trasladará el expediente al Tribunal, para su resolución. El Tribunal también podrá ordenar, para efectos de determinar el mérito de la apertura del procedimiento administrativo ordinario, a la Inspección Electoral la instrucción de una investigación administrativa preliminar. Concluida dicha investigación, el Tribunal podrá archivar la denuncia o proceder conforme al párrafo primero de este artículo.”

nueve horas cuarenta minutos del veintiséis de noviembre de dos mil nueve, en la cual dispuso:

"(...) ÚNICO: No obstante que los artículos 240 y 241 del Código Electoral no contemplan la existencia del recurso de revocatoria contra las resoluciones de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, relativas a la materia electoral, es lo cierto que, por principio, esa opción recursiva constituye un derecho en favor de las agrupaciones partidarias y de las personas que, individualmente, ostenten la legitimación del numeral 245 de Código Electoral./ En efecto, parte sustancial del debido proceso garantizado en el Derecho de la Constitución, es el derecho a recurrir los actos jurisdiccionales o administrativos preparatorios o procedimentales, que tienen efecto propio. Así, le asiste, en este caso al Partido Renovación Costarricense, el derecho a que la instancia que dictó las resoluciones que denegaron la inscripción de algunas de sus nóminas de regidores, considere sus alegatos a efecto de revocar la decisión adoptada o mantenerla./ Lo anterior supone, desde luego, un juicio de admisibilidad previo, respecto del plazo y de la legitimación para recurrir, así como, en caso de que la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, no encuentre mérito para variar su criterio, la elevación, para ante este Tribunal, de la apelación planteada(...)".

Adicionalmente, podrá formularse apelación por inadmisión contra las resoluciones que denieguen ilegalmente el recurso de apelación; en cuyo caso, se aplicarán analógicamente las reglas previstas en los artículos 583 y siguientes del Código Procesal Civil.

De lo desarrollado hasta el momento, se colige que la aplicación de las sanciones (multas) por faltas electorales forma parte de las atribuciones jurisdiccionales del TSE; no obstante, su ejercicio fue delegado en manos de la DGRE. En este sentido y tratándose de materia electoral, la revisión de sus resoluciones está vedada a cualquier otra

jurisdicción que no sea la electoral.

Por consiguiente, la resolución estimatoria o desestimatoria que dicte la DGRE en materia de faltas electorales, que no sea apelada en tiempo por el investigado, produce el efecto de cosa juzgada material. Dado que estamos ante una potestad de imperio del TSE en materia electoral delegada a la DGRE, al precluir la etapa procesal recursiva, el litigio planteado se resolvería en forma definitiva y absoluta, sin posibilidad de revisión posterior en la vía jurisdiccional contenciosa administrativa, ni en sede constitucional. Igual efecto tendrá, si el TSE confirma lo resuelto por la DGRE al conocer el recurso de apelación planteado contra ésta.

Como el mismo TSE señaló, éste actúa, exclusivamente, como instancia jurisdiccional revisora (órgano *ad quem*) de las actuaciones de la DGRE (*a quo*). Dicha revisión no representa un nuevo juicio declarativo, sino un análisis de legalidad y conformidad con el derecho de la Constitución, de las actuaciones y decisiones tomadas por la DGRE y restringido a lo solicitado en el escrito de impugnación.

Recordemos que la jurisdicción es una función estatal única; sin embargo, se confía a diversos órganos a los que se les atribuyen materias distintas objetivamente (materia penal, civil, agraria, contencioso-administrativa, electoral, entre otras). El ejercicio de la función jurisdiccional implica siempre una labor de interpretación por parte de los operadores jurídicos que la ostentan. En sus decisiones, el operador jurídico vierte o expresa en éstas su verdad legal, es decir, su decisión sobre el conflicto con arreglo al ordenamiento jurídico.

Dicha interpretación no es la única en una misma jurisdicción. Así, conforme se accede a la escala jerárquica superior de cada jurisdicción, por los mecanismos legales dispuestos para ello, el criterio de interpretación puede variar y por ende, esa verdad legal esgrimida en primera instancia, podría modificarse. Es claro que dentro del Poder Judicial, el intérprete máximo en cada materia corresponde a las magistraturas de las Salas I, II, III y IV. En materia electoral, dicho intérprete máximo es, sin lugar a dudas, el TSE. En consecuencia, la labor de interpretación que realiza la DGRE durante el trámite y decisión de los procedimientos por faltas electorales puede ser revisada por el TSE a través del mecanismo recursivo que previó el legislador.

Además de su posibilidad de generar cosa juzgada material, de la integración armónica del ordenamiento jurídico electoral, es posible argumentar que la resolución sancionadora dictada por la DGRE en materia de faltas electorales comulga con las demás características de coercibilidad y ejecutividad de las resoluciones del TSE, es decir, el incumplimiento de lo ordenado en ésta puede configurar el delito de desobediencia. Además, al tenor de lo establecido por el numeral 243 del CE, la resolución de la DGRE es ejecutable, pese a la interposición del recurso de apelación, salvo que el TSE dicte, en caso de ser necesario, cualquier medida de conservación o de seguridad que resulte procedente, con el fin de evitar que se produzcan daños de difícil o imposible reparación con la ejecución del acto.

Desde la perspectiva jurídica y considerando la función jurisdiccional de la DGRE en materia de faltas electorales, es posible

inferir que, en el ejercicio de su competencia y con vista al esclarecimiento de una posible infracción a la normativa electoral, este órgano jurisdiccional pueda dictar las resoluciones que permitan acceder a datos personales protegidos por las figuras del “secreto bancario o tributario” bajo criterios de oportunidad y necesidad. En el siguiente apartado se hará referencia a las infracciones que en materia de financiamiento de partidos políticos pueden dar lugar al requerimiento de pruebas en este sentido.

V. INVESTIGACIÓN DE FALTAS ELECTORALES RELACIONADAS CON EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS: POSIBILIDAD DE LEVANTAR EL SECRETO BANCARIO O TRIBUTARIO MEDIANTE RESOLUCIÓN FUNDADA DE LA DGRE

Las multas fueron creadas como mecanismo punitivo encargado de castigar el incumplimiento de sendas obligaciones y prohibiciones a los partidos políticos y demás actores en los procesos electorales. Por su naturaleza y contenido, su ubicación en la jurisdicción electoral resulta obligatoria.

El Capítulo II, del Título VI del CE, referido a los ilícitos electorales, desarrolla y tipifica las multas por faltas electorales. Dicho apartado establece las siguientes multas:

- a) Multas sobre publicación extemporánea de propaganda y encuestas (artículo 286).
- b) Multas relativas al control de contribución privada (artículo 287).
- c) Multas por el recibo de contribuciones irregulares (artículo 288).
- d) Multas por la difusión ilegal de propaganda y resultados de encuestas de opinión (artículo 289).

- e) Multas relativas al funcionamiento de las juntas electorales (artículo 290).
- f) Multas por prácticas indebidas de proselitismo electoral (artículo 291)
- g) Multas al patrono que obstaculice el ejercicio del sufragio a sus trabajadores (as) (artículo 292).
- h) Multas por el incumplimiento de deberes del funcionario público (artículo 293).
- i) Multas por la tenencia indebida de documentación electoral (artículo 294).

Para la aplicación de las multas, el legislador estableció como parámetro objetivo de cálculo el salario base establecido en la Ley n.º 7337 de 5 de mayo del 1993 y sus reformas.

Interesa resaltar, a los efectos del presente estudio, lo relacionado con la investigación y sanción de las faltas electorales originadas con motivo de las contravenciones en materia de financiamiento de partidos políticos.

Los artículos 287 y 288 del CE estatuyen y describen las conductas infractoras relacionadas con irregularidades en el financiamiento de los partidos políticos.

a) El numeral 287 relativo al control de contribución privada sanciona con multa de dos a diez salarios base:

A los partidos políticos que infrinjan las obligaciones establecidas en los artículos 88 del CE, a saber:

- Deber de registrar las operaciones y gastos en que incurran y llevar su contabilidad actualizada.

- Deber de la tesorería del partido de gestionar ante el TSE, el visado de todos los libros de control contable y de reponerlos en forma inmediata en caso de extravío.
- Deber del partido de remitir trimestralmente un reporte de los estados financieros.

b) Deberes contemplados en el artículo 122 del CE:

- Deber de utilizar una cuenta corriente única dedicada exclusivamente a depositar las donaciones, contribuciones y aportes privados que reciban.
- A los encargados de finanzas de las precandidaturas o candidaturas que infrinjan las obligaciones reguladas en el numeral 127 del CE, referidos al control de las contribuciones, donaciones o aportes a las precandidaturas, su manejo y personas autorizadas para realizar movimientos en la cuenta única del partido y el deber del encargado de finanzas de entregar al partido político un informe de los gastos realizados durante el proceso electoral interno.

c) El numeral 288 relacionado con el recibo de contribuciones irregulares reprime con una multa equivalente al doble del monto recibido por una contribución irregular: a los partidos políticos que reciban contribuciones infringiendo lo establecido en los siguientes artículos del CE:

Deberes y prohibiciones contemplados en el artículo 123, referido a los requisitos que deben observarse en materia de donaciones privadas, a saber:

- Deber de acreditar las contribuciones privadas sólo a favor de los partidos políticos o de las tendencias, precandidaturas o candidaturas debidamente oficializadas.
- Deber de individualizar y registrar toda contribución mediante comprobante bancario o recibo oficial expedido por el partido político, en este último caso firmado por el donante o contribuyente.
- Prohibición de recibir donaciones anónimas.

- Deber de reglamentar toda actividad de recaudación de dineros para el partido o para alguna de las tendencias oficialmente acreditadas.
- Deber del tesorero de llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos del partido, incluso de las tendencias y movimientos.

d) Prohibiciones contempladas en el artículo 128 del CE:

- Prohibición 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.
- Prohibición a los extranjeros, sean personas físicas o jurídicas, de otorgar préstamos, adquirir títulos o realizar cualquier operación que implique beneficio de cualquier clase para los partidos políticos.

e) Prohibición contemplada en el artículo 129 del CE:

- Prohibición de depositar y recibir contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte por medio de entidades financieras ubicadas fuera del territorio nacional.

En materia de financiamiento de partidos políticos, le corresponde al Registro Electoral, dentro de sus funciones, *“llevar el control de las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos e informar al TSE sobre cualquier irregularidad que detecte”* (artículo 28, inciso d del CE). Para ejecutar esta función se creó el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos (en adelante “DFPP”).

Dicho Departamento es la oficina técnica encargada de la revisión de liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos, en los procesos electorales nacionales y municipales. Entre otras funciones, le corresponde realizar las auditorías sobre las finanzas de los partidos

políticos que autorice y ordene la DGRE. Como resultado de esta labor, emitirá un informe, producto del estudio de fiscalización, con las correspondientes conclusiones y recomendaciones, que serán la base para el mejoramiento oportuno de las actividades realizadas por la entidad fiscalizada.

En el ejercicio de sus competencias, destaca la labor de investigación del DFPP en materia de faltas y delitos electorales, relacionados con el financiamiento de los partidos políticos. El artículo 94 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos regula el procedimiento en caso de que se advierta la comisión de faltas o delitos. Dicho artículo establece lo siguiente:

"Artículo 94.- Procedimiento en caso de que se advierta la comisión de faltas o delitos/ Si el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos advierte algún incumplimiento o infracción a la normativa que regula el régimen de financiamiento de los partidos políticos, que pudiese estar tipificada como delito en los artículos 274 y siguientes del Código Electoral, o como faltas electorales previstas en los numerales 287 y 288 de ese mismo Código, levantará un informe con una relación circunstanciada de hechos, al que adjuntará toda la prueba que obtenga como resultado de la respectiva investigación administrativa. Dicho informe al menos debe contener la siguiente información:/ 1. El motivo que originó la investigación administrativa./ 2. La descripción de la situación investigada./ 3. El resultado de la investigación realizada en forma pormenorizada./ 4. El señalamiento de los posibles responsables./ 5. La indicación de los artículos del Código Electoral infringidos./ El Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos remitirá el citado informe a la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, la cual determinará si corresponde o no recomendar al Tribunal Supremo de Elecciones la remisión del asunto al Ministerio Público para lo de su competencia, de conformidad con el artículo 285 del Código Electoral, en caso de que se

considere que se está en presencia de un posible delito. Si se considera que se está ante la comisión de una posible falta electoral, recomendará que se remita el respectivo informe a la Inspección Electoral, para que se proceda según lo señala el artículo 297 del mencionado Código Electoral”.

Con fundamento en el artículo transcrito y atendiendo a la etapa procesal en que se realiza el análisis de los casos, el DFPP tramita **investigaciones preliminares** con el fin de recabar los insumos probatorios necesarios, para elaborar los informes pertinentes que deberá remitir a la DGRE. En dichos informes, se puede recomendar la apertura de un procedimiento administrativo ordinario (en caso de eventuales faltas electorales) o la remisión del asunto al Ministerio Público (ante la eventual comisión de un delito). Corresponde a la DGRE, determinar la pertinencia o no de ordenar la apertura del procedimiento ordinario o de recomendar al TSE la remisión de la denuncia al Ministerio Público.

Bajo el marco de una investigación preliminar llevada a cabo por el DFPP por aparentes irregularidades en el financiamiento de algún partido político, o bien, durante la etapa del procedimiento administrativo ordinario donde se tramita la instrucción de un caso por esas mismas irregularidades, es posible que se requiera de alguna prueba de carácter personal de los contribuyentes o actores inmersos en el procedimiento de investigación, que no está enmarcada en el supuesto de publicidad y transparencia que cobija el manejo de las contribuciones de los partidos políticos (artículo 96, inciso 4, párrafo segundo de la CP)¹⁴ y que se encuentran protegidos por el secreto

¹⁴ Recordemos que: “(...) En lo relativo al supuesto a) es menester indicar que en vista de la sujeción del
Página **21** de **27**

bancario o tributario.

El secreto bancario es "(...) *el deber impuesto a toda entidad de intermediación financiera de no revelar la información y los datos que posea de sus clientes por cualquier operación bancaria o contrato bancario que haya celebrado con éstos, sobre todo, tratándose de las cuentas corrientes, ya que, el numeral 615 del Código de Comercio lo consagra expresamente para esa hipótesis (...)*".¹⁵

El artículo 615 del Código de Comercio dispone lo siguiente:

"Artículo 615.- Las cuentas corrientes bancarias son inviolables y los Bancos sólo podrán suministrar información sobre ellas a solicitud o con autorización escrita del dueño, o por orden de autoridad judicial competente. Se exceptúa la intervención que en cumplimiento de sus funciones determinadas por la ley haga la Superintendencia General de Entidades Financieras. Queda

*patrimonio de los partidos políticos -independientemente de su origen privado o público- a los principios de publicidad y transparencia por expresa disposición constitucional (artículo 96, párrafo 3º) la cantidad de cuentas corrientes, sus movimientos y los balances que los partidos políticos poseen en los Bancos Comerciales del Estado, bancos privados y cualquier entidad financiera no bancaria son de interés público y, por consiguiente, pueden ser accesados por cualquier persona. **Frente a la norma constitucional de la publicidad de las contribuciones privadas de los partidos políticos no se puede anteponer el secreto bancario, puesto que, esta institución no tiene rango constitucional sino legal.** En todo caso debe entenderse que el párrafo 3º del artículo 96 de la Constitución Política constituye un principio instrumental para hacer efectivo el goce y el ejercicio del derecho fundamental consagrado en el artículo 30 de la norma fundamental, esto es, el acceso a la información de interés público. Las contribuciones privadas de los partidos políticos están expresamente excepcionadas del contenido esencial del derecho fundamental a la intimidad establecido en el artículo 24 de la Constitución, o lo que es lo mismo la transparencia o publicidad de las contribuciones privadas a los partidos políticos es un límite extrínseco o limitación al derecho esencial anteriormente indicado. Sobre el particular, la regla debe ser que si cualquier persona puede obtener de un partido político información de interés público sobre esa agrupación como lo es el origen y el monto de sus contribuciones privadas, de igual forma puede obtenerla de cualquier otro ente -público o privado- que la disponga o posea. **En lo tocante a la hipótesis b) este Tribunal estima que el número de cuentas corrientes que -Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Fundación, Asociación, etc.- sus movimientos y sus balances, en tesis de principio, sí están cubiertas por el derecho a la intimidad, puesto que, en esta hipótesis no opera la limitación constitucional expresa establecida para las contribuciones de los partidos políticos. En tal supuesto, rige, además, el instituto legislativo del secreto bancario contemplado en el artículo 615 del Código de Comercio para el contrato de cuenta corriente.(...)"** (resolución n.º 3490 de las 2:12 horas del 2 de mayo de 2003 de la Sala Constitucional) (subrayado y negrita no es del original)*

¹⁵ Vid sentencia n.º 2005-02703 dictada por la Sala Constitucional de las 10:17 horas del 10 de marzo del 2005 y en sentido similar, las sentencias n.º 2004-14210 de las 15:04 horas del 14 de diciembre del 2004 y 2003-00136 de las 15:22 horas del 15 de enero del 2003).

prohibida la revisión de cuentas corrientes por las autoridades fiscales". (subrayado no es del original)

Con fundamento en el derecho a la intimidad y atendiendo al deber de confidencialidad que deben guardar las autoridades públicas que recaben y custodien datos de carácter personal, el secreto tributario o fiscal prohíbe su acceso a terceros salvo determinadas excepciones.

El artículo 117 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios establece el carácter confidencial de las informaciones. Dicho numeral dispone lo siguiente:

"Artículo 117.- Carácter confidencial de las informaciones/ *Las informaciones que la Administración Tributaria obtenga de los contribuyentes, responsables y terceros, por cualquier medio, tienen carácter confidencial; y sus funcionarios y empleados no pueden divulgar en forma alguna la cuantía u origen de las rentas, ni ningún otro dato que figure en las declaraciones, ni deben permitir que estas o sus copias, libros o documentos, que contengan extractos o referencia de ellas sean vistos por otras personas que las encargadas en la Administración de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales reguladoras de los tributos a su cargo./ No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el contribuyente, su representante legal, o cualquier otra persona debidamente autorizada por aquel, pueden examinar los datos y anexos consignados en sus respectivas declaraciones juradas, lo mismo que cualquier expediente que contemple ajustes o reclamaciones formuladas sobre dichas declaraciones./La prohibición que señala este artículo no impide la inspección de las declaraciones por los Tribunales Comunes. (...)"*. (subrayado no es del original)

Como se aprecia en ambos artículos (615 del Código de Comercio y 117 del Código Tributario), la confidencialidad de la información cede ante la petición de una autoridad judicial. Sobre este tema y con motivo de la interpretación que realizó del artículo 29 de la Ley de Referéndum,

el TSE argumentó lo siguiente:

*"Considerando V.- (...) conforme a las competencias constitucionales y legales asignadas a este Tribunal, se interpreta el artículo 29 de Ley sobre Regulación del Referéndum, en el sentido de que el mandato legal de "corroborar el gasto incurrido por cada persona", con motivo de los procesos consultivos, obliga a las instituciones del Estado – incluida la Administración Tributaria- a remitir, cuando así se requiera, la información de las personas físicas o jurídicas que se encuentre en sus bases de datos./ En apoyo de la conclusión alcanzada, debe señalarse adicionalmente que el artículo 117 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, luego de establecer el carácter confidencial de la información que obtenga la administración tributaria de los contribuyentes, responsables y terceros y la prohibición de divulgar las declaraciones respectivas, excepciona expresamente de este último "la inspección de las declaraciones por los Tribunales Comunes". A pesar de que el Tribunal Supremo de Elecciones no forma parte del Poder Judicial, es obvio que se trata de un órgano que administra justicia electoral, de donde se colige que no rige para él la prohibición que se establece como regla".¹⁶
(subrayado no es del original)*

Es claro que el TSE es un órgano que administra justicia, es decir, un órgano jurisdiccional, y en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de las finanzas partidarias, puede requerir información confidencial, para no dejar sin contenido el mandato constitucional de transparencia y publicidad. Como todo órgano jurisdiccional, las resoluciones donde solicite información protegida por el secreto bancario o tributario, deben estar fundamentadas y atender a criterios de oportunidad y necesidad, con el fin de ejercitar sus competencias.

Bajo este marco teórico y considerando la competencia delegada por el legislador a la DGRE, es dable concluir que este órgano electoral,

¹⁶ Resolución n.º 3091-E-2007 de las 9:30 horas del 6 de noviembre de 2007.

en el ejercicio de sus potestades jurisdiccionales en materia de faltas electorales, puede requerir a las autoridades públicas pertinentes o empresas de carácter privado (bancos o entidades financieras privadas), mediante resolución fundamentada, aquellos datos de carácter personal que estén protegidos por el secreto bancario o tributario, con el fin de ejercer su competencia sancionadora.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

De la mano con el concepto de “materia electoral”, el TSE atrae para sí todas las competencias jurisdiccionales relacionadas con esta disciplina jurídica.¹⁷ Salvo el ejercicio del *ius puniendi* en materia penal, la tramitación y aplicación de las sanciones relacionadas con la cancelación de credenciales a funcionarios de elección popular, las referidas a la beligerancia o participación política de funcionarios públicos y las faltas electorales corresponden al TSE, sin embargo, esta última competencia fue delegada por el legislador en la DGRE.

Con esta delegación competencial se rompe el carácter uninstancial del TSE y se crea un órgano que, en carácter de *a quo*, dicta resoluciones que pueden generar los efectos de cosa juzgada material.

De acuerdo con la perspectiva jurídica analizada en este artículo y de aceptarse la tesis sobre el poder jurisdiccional de la DGRE en materia

¹⁷ Como excepción debe señalarse el control de constitucionalidad de las normas encargado a la Sala Constitucional: “(...) de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Constitución Política, esta Sala es un Tribunal de Constitucionalidad y como Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia, le corresponde declarar la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza, entre ellas, las normas relativas a la materia electoral.(...)”(resolución n.º 3419 de las 3:29 horas del 2 de mayo de 2001)



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

de faltas electorales, podría estarse quizá, ante el germen de lo que sería el primer juzgado electoral que conozca, en primera instancia, materias asignadas tradicionalmente por el legislador al TSE.

LITERATURA CONSULTADA

Doctrina

- Alsina, H. (2001). *Principios Generales de Derecho Procesal, Función Jurisdiccional del Estado*. México: Editorial Jurídica Universitaria.
- Naranjo Mesa, V. (2003). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá - Colombia: Temis S.A.
- Ortiz Ortiz, E. (2002). *Tesis de Derecho Administrativo, Tomo I*. San José, Costa Rica: Biblioteca Jurídica DIKE.
- Sobrado González, L. A. (2005). *La Justicia Electoral en Costa Rica*. 1era edición ed. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

Legislación consultada

- Código de Comercio
- Código Electoral
- Código Penal
- Código Procesal Civil
- Código Tributario
- Constitución Política de Costa Rica
- Ley de Jurisdicción Constitucional
- Ley General de la Administración Pública
- Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos

Jurisprudencia



N. ° 11, Primer Semestre 2011

ISSN: 1659-2069

Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones:

Resolución n.º 4 de las 9:25 horas del 3 de enero de 1996 TSE.

Resolución n.º 1753-E-2002, de las 11:20 horas del 24 de septiembre del 2002.

Resolución n.º 3091-E-2007 de las 9:30 horas del 6 de noviembre de 2007.

Resolución n.º 5266-E3-2009 de las nueve horas cuarenta minutos del veintiséis de noviembre de dos mil nueve.

Resolución n.º 5409-E7-2009 de las 15:20 horas del 3 de diciembre de 2009.

Jurisprudencia del la Sala Constitucional

Resolución n.º 3419 de las 3:29 horas del 2 de mayo de 2001.

Resolución n.º 3490 de las 2:12 horas del 2 de mayo de 2003.