

N.º 5859-E10-2016.-TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. San José, a las quince horas del dos de septiembre de dos mil dieciséis.

Liquidación de gastos de capacitación del partido Accesibilidad sin Exclusión, cédula jurídica n.º 3-110-420985, correspondientes al periodo abril-junio de 2015.

RESULTANDO

1. Mediante oficio n.º DGRE-325-2016 del 30 de marzo de 2016, el señor Gerardo Felipe Abarca Guzmán, director general *a.i.* del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, remitió a este Tribunal el informe sobre los resultados de la revisión de la liquidación de gastos correspondientes al período del 1º de abril al 30 de junio de 2015, presentada por el partido Accesibilidad sin Exclusión (en adelante PASE), cédula jurídica n.º 3-110-420985, así como el informe n.º DFPP-LT-PASE-06-2016 del 26 de febrero de 2016, elaborado por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos (en adelante el Departamento) y denominado: “Informe relativo a la revisión final de la liquidación trimestral de gastos presentada por el Partido Accesibilidad sin Exclusión para el período comprendido entre el 01 de abril y el 30 de junio de 2015” (folios 1 a 13).

2. Por auto de las 14:25 horas del 13 de abril de 2016, notificado ese mismo día, el Magistrado Instructor dio audiencia a las autoridades del PASE para que, si así lo estimaban conveniente, se manifestaran sobre el informe contenido en el oficio n.º DGRE-325-2016 (folios 14 a 16).

3. Por memorial recibido en la Secretaría del Tribunal Supremo de Elecciones a las 11:44 horas del 18 de abril de 2016, el señor Óscar Andrés López Arias, presidente del Comité Ejecutivo Superior del PASE, solicitó una prórroga de 5 días hábiles para presentar sus objeciones al informe contenido en el oficio n.º DGRE-325-2016 (folio 17).

4. Por resolución de las 10:00 horas del 20 de abril de 2016, notificada al día siguiente, el Tribunal Supremo de Elecciones concedió la prórroga solicitada (folios 18 a 21).

5. En oficio sin número del 2 de mayo de 2016, presentado ese mismo día en la Secretaría del Tribunal, el señor Óscar Andrés López Arias, presidente del Comité Ejecutivo Superior del PASE, contestó la audiencia conferida. Alegó que las capacitaciones que el PASE ofreció, a través de una contratación efectuada con la empresa Misión Empleo S.A., efectivamente se produjeron y llegaron al público. Agregó que el convenio con la empresa indicada forma parte de un proyecto denominado “Cafeteando y conversando”. Impugnó la totalidad de objeciones relativas al rubro de capacitaciones. En lo concerniente a la razón de objeción n.º O-01, mediante la cual el Departamento explicó que no existían los elementos de juicio necesarios para considerar que la convocatoria a las actividades de capacitación había sido abierta, el PASE aseguró que la certificación del contador público autorizado indicó con claridad que las convocatorias a las diversas actividades, si bien es cierto no fueron abiertas, se hicieron a través de grupos sociales o comunales con la idea de que estos las hicieran extensivas a tantas personas como les resultara posible, de forma tal que esos eventos se tornaran abiertos para todas las personas que desearan intervenir en ellos; además, el contador público autorizado encargado de elaborar la certificación consideró que, aparte de las dos excepciones a las convocatorias paritarias establecidas en la resolución n.º 1677-E8-2012, existe una salvedad adicional y se trata de aquellos casos en que la invitación se hace a través de grupos sociales o comunales, que no tienen un género definido, razón por la que afirmó que la certificación se hizo apegada al rigor técnico y solicitó que se dejara sin efecto la razón de objeción n.º O-01 o, en su defecto, que se aclarara cuál es el tratamiento que debe dársele a la certificación de paridad de género cuando las convocatorias a las actividades de capacitación se canalicen a través de grupos sociales o comunales. En lo que atañe a la razón de objeción n.º O-02, en el apartado a) el Departamento indicó que no

procedía reconocer los gastos relacionados con las facturas n.º 62, 74, 76, 77 y 78, pues las capacitaciones, en esos casos, no fueron dirigidas a grupos sociales o comunitarios, tal y como se señala en la certificación del contador, sino que las listas fueron conformadas por miembros de la empresa organizadora con el fin de rellenar cupos; no obstante, el PASE considera que esta es improcedente, pues esas facturas responden a capacitaciones que se efectuaron con la finalidad de que los ciudadanos, en general, se informaran con temas relevantes como la igualdad de género, por lo que a algunas de ellas acudieron colaboradores de la empresa Misión Empleo S.A., solicitando en consecuencia que se proceda con el reembolso de esos gastos. En el acápite b) de esa objeción n.º O-02, el Departamento señaló que no se pueden reembolsar las erogaciones documentadas en las facturas n.º 74, 76 y 77, ya que en el rubro charlista se pretende liquidar un monto de ¢350.000,00, aunque de las entrevistas a los conferencistas se desprende que a estos solo se les pagó la suma de ¢100.000,00; sin embargo, el PASE alegó que se debe tener en cuenta que el pago por servicios de capacitación no se encuentra regulado por el Estado, sino que obedecen a la oferta y la demanda, por lo que en este caso la diferencia entre el monto cobrado por el charlista y el liquidado obedece a que la empresa Misión Empleo S.A. podía legítimamente obtener una utilidad o margen de ganancia por fungir como intermediario entre el PASE y los conferencistas, sin que ello resulte ilegal, por lo que solicitó el reconocimiento de esos gastos. En lo que atañe al apartado c) de la misma objeción, el Departamento argumentó que en las facturas se encuentra un rubro denominado “coordinación” sin que exista claridad a lo que este obedece; no obstante, el PASE aseguró que este corresponde a todos los salarios, costos e insumos administrativos para: coordinar con las sedes donde se hicieron las charlas, visitar los lugares para analizar la capacidad del sitio y la disponibilidad de recursos audiovisuales, coordinar el servicio de alimentación, coordinar con los músicos que ambientaron la charla, transportar los materiales, preparar el

lugar donde se va a ofrecer la charla, imprimir los documentos para elaborar los registros de asistencia, coordinar y analizar la propuesta del conferencista, tomar fotografías del evento, supervisar el desarrollo del evento para cubrir eventualidades, elaborar el reporte de la charla y programar la música para ambientar la actividad, por lo que se debe reconocer ese rubro en las diversas facturas. En lo que respecta a la objeción n.º O-03, en el apartado a), el Departamento señaló que, de la entrevista al proveedor de los servicios de alimentación y arrendamiento de la actividad que se efectuó en Paraíso de Cartago, se concluyó que el cobro que este hizo es inferior al monto liquidado por la empresa Misión Empleo S.A., adicionalmente, el pago fue efectuado por la empresa De Pe a Pa Mercadeo Ltda., aunque se supone que fue la empresa Misión Empleo S.A. la que brindó las capacitaciones; sin embargo, el PASE sostuvo que la diferencia entre el monto cobrado por el subproveedor y el monto liquidado por la empresa Misión Empleo S.A. le permite a esta última generar utilidades, además el pago, si bien es cierto lo hizo la empresa De Pe a Pa Mercadeo Ltda., esta forma parte del mismo grupo de interés económico al que pertenece la compañía proveedora que, frente a una situación transitoria de falta de liquidez, efectuó los pagos correspondientes en su lugar. En lo que respecta al acápite b), el Departamento consideró que no procedía el reembolso pues se incluyeron en las facturas rubros correspondientes a volanteo, confirmación de invitados y transporte, pero al realizar las entrevistas a los asistentes quienes formaban parte de tres grupos invitados a la conferencia, lograron comprobar que las personas llegaron por sus propios medios al evento, por lo que no se justifica el reconocimiento del rubro de transportes y, por la forma de invitación, que no fue a través de volantes informativos, no procedía el reconocimiento de este último rubro; sobre el particular, el PASE indicó que, efectivamente, se produjeron volantes para la actividad los cuales sirvieron para invitar a la gente de la comunidad a que interviniera en ella, por lo que pide el reconocimiento de este extremo; asimismo, en lo que respecta al transporte, este

estuvo disponible para ese evento y fue contratado, por lo que se solicita su reconocimiento, además, en todo momento se hizo ver a los asistentes que podían utilizar ese servicio si así lo requerían; por último, en lo que respecta a la labor de confirmación de invitados, este gasto se justifica en el tanto la empresa contratada destinó recurso humano y técnico para confirmar cuántas personas acudirían al evento. En lo que concierne a la objeción n.º O-04, en el apartado a) el Departamento indicó que no procedía el reconocimiento del monto de alquiler de las actividades celebradas en el centro diurno de ancianos Fuente del Saber, ya que al entrevistar a la persona encargada del centro se constató que este solo cobró ¢60.000,00 por tal concepto, mientras que en la liquidación se pretende el reembolso de ¢220.000,00; sobre el particular el PASE alegó que eso se debe al margen de utilidad que legítimamente puede procurar la empresa contratada por su actividad económica. Por otro lado, en lo que atañe al acápite b), el Departamento consideró que no procedía el reconocimiento del rubro de transporte, pues la misma encargada del centro señaló que cada uno de los asistentes acudió por sus propios medios a la actividad; sin embargo, el PASE insistió en que este servicio de transporte se contrató para estar disponible en todas las charlas, aunque el vehículo no se utilizara, por lo que la agrupación pidió su reconocimiento. En relación con el acápite c) de esa misma objeción, el Departamento sostuvo que, por la forma de la convocatoria, la cual se efectuó a través de la persona encargada del centro diurno, quien fue contactada por los responsables de la empresa Misión Empleo S.A., no procedía el reconocimiento de los gastos por volanteo; no obstante, el PASE reiteró que, al igual que en los otros casos, el volanteo efectivamente se produjo para esta actividad y sirvió de complemento a la invitación que se cursó a través de la encargada del centro de adultos mayores. En cuanto al punto d), el Departamento consideró que en el caso de las facturas n.º 65 y 66 se presentó para su liquidación un extremo correspondiente a confirmación de invitados por la suma de ¢70.000,00 en cada una de ellas, a pesar de que la invitación fue

realizada directamente a través de la encargada del centro de ancianos quien se encargó de transportar a los adultos mayores, por lo que no hay certeza de que el partido hubiera disfrutado de ese servicio; empero, el PASE sostuvo que, para poder garantizar el adecuado despliegue logístico en la actividad, era necesario contar con la certeza del número de personas que participarían en la capacitación, lo que justifica la tarea de confirmación de invitados. En relación con la objeción n.º O-05, el Departamento estimó que existía una inconsistencia pues, en la actividad celebrada en San Rafael Abajo de Desamparados, la empresa Misión Empleo S.A. presentó a cobro por concepto de alimentación y alquiler de local una factura en la que esos rubros ascienden a ¢480.000,00, pero del testimonio del proveedor de ambos servicios se determinó que solo se pagaron ¢180.000,00, de lo que se desprende una diferencia significativa entre ambas sumas, situación que incumple el contenido del artículo 42 del Reglamento sobre el financiamiento de los partidos políticos (en adelante el Reglamento); no obstante, el PASE señaló que eso se debe al margen de utilidad al que podía aspirar la empresa contratada, en todo caso, solicita que el Tribunal Supremo de Elecciones, de manera subsidiaria, le reconozca el costo de esos rubros que quedó debidamente demostrado a través de las respectivas entrevistas. Dentro de la objeción n.º O-06, el Departamento consideró que no procedía el reembolso de los montos, pues la factura indicaba el monto de ¢220.000,00, aunque luego de las entrevistas efectuadas se determinó que el costo del alquiler del inmueble (una Iglesia en el sector de Los Guidos de Desamparados) osciló entre los ¢60.000,00 y los ¢80.000,00, incongruencia que incumple el contenido del artículo 42 del Reglamento; sin embargo, el PASE reiteró que esto respondía al margen de utilidad que legítimamente podía obtener la empresa contratada por su actividad económica, aun así, reiteró su petición de que subsidiariamente se le reconocieran a la agrupación los costos debidamente demostrados. En lo que concierne a la objeción n.º O-07, en el apartado a) el Departamento señaló que, tras la entrevista a la encargada del Centro

Cristiano de Alabanza en Alajuelita, inmueble alquilado para la actividad, se pudo determinar que este sitio facilita sus instalaciones por una “ofrenda voluntaria”, que en ese caso fue de ¢30.000,00, pero la empresa Misión Empleo S.A. presentó una factura por ¢220.000,00, además, la transferencia electrónica fue efectuada por la empresa De Pe a Pa Mercadeo Ltda., ambas situaciones impedían el reconocimiento del gasto; no obstante, la agrupación insistió en que eso responde a la utilidad que podía obtener la empresa contratada por prestar sus servicios, además aseguró que la compañía De Pe a Pa Mercadeo Ltda. forma parte del mismo grupo de interés económico que la empresa que ellos contrataron, de igual manera solicitó que al menos se reconocieran los costos debidamente demostrados asociados a esta objeción. En el punto b) el Departamento cuestionó el objetivo de la actividad, su planificación y su convocatoria, ya que de las entrevistas se pudo determinar que en ese caso algunos de los asistentes fueron invitados a la charla después de que terminaron de practicar fútbol en el Centro Cristiano de Alabanza, para lo cual les ofrecieron un refrigerio al terminar la conferencia; empero, el PASE aseguró que el hecho de que a la actividad se invitara a personas que estaban practicando un deporte en el lugar en el que se iba a impartir la charla no podía considerarse como un motivo válido para rechazar los gastos. En el acápite c) el Departamento señaló que se había sometido a liquidación un rubro denominado “Coordinación” en relación con la actividad celebrada en el Centro Cristiano de Alabanza, en el cual la factura ascendía a ¢495.000,00, pero de la documentación aportada no se pudo determinar el contenido de este; no obstante, el partido alegó que ese rubro corresponde a todos los salarios, costos e insumos administrativos destinados a: coordinar con las sedes donde se hicieron las charlas, visitar los lugares para analizar la capacidad del sitio y la disponibilidad de recursos audiovisuales, coordinar el servicio de alimentación, coordinar con los músicos que ambientaron la charla, transportar los materiales, preparar el lugar donde se va a ofrecer la charla, imprimir los documentos para elaborar los registros de

asistencia, coordinar y analizar la propuesta del conferencista, tomar fotografías del evento, supervisar el desarrollo del evento para cubrir eventualidades, elaborar el reporte de la charla y programar la música para ambientar la actividad, por lo que se debe reconocer dicho concepto en la factura. En el apartado d) el Departamento cuestionó los gastos facturados relativos al transporte, pues de las entrevistas se determinó que los asistentes a la conferencia llegaron por sus propios medios; sin embargo, la agrupación insistió en que el servicio se contrató para estar disponible para los asistentes a las charlas, por lo que el gasto debía reconocerse. En lo que se refiere a la objeción n.º O-08, concretamente en su apartado a), el Departamento afirmó que, en el caso de la capacitación efectuada en el Centro Educativo Los Olivos, la encargada del lugar indicó que por concepto de arrendamiento recibió un pago por ¢80.000,00, mientras que la empresa Misión Empleo S.A. incluyó un gasto por ese mismo concepto por ¢220.000,00, situación que impide la comprobación del gasto; no obstante, el PASE reafirmó que eso se debe a la utilidad que legítimamente puede perseguir esa compañía por su actividad comercial, en todo caso, solicitó que se reconocieran al menos los costos debidamente comprobados asociados a la respectiva factura. En lo que atañe al punto b) el Departamento aseguró que, de las entrevistas efectuadas, pudo determinar que el refrigerio fue ofrecido por la encargada del centro educativo, pero la empresa Misión Empleo S.A. presentó a cobro, por el concepto de alimentación, una factura por ¢260.000,00, lo que impide tener por comprobado el gasto; sin embargo, el PASE sostuvo que en esa actividad la alimentación fue costeadada por la empresa contratada. En cuanto al punto c) el Departamento afirmó que la convocatoria en este caso se hizo de manera verbal a través de una de las profesoras del centro educativo, que le indicó a los padres de familia que debían acudir a una reunión, por lo que tampoco corresponde reconocer los gastos de transporte y convocatoria liquidados en este caso; empero, la agrupación aseguró que para este caso, al igual que para los demás, lo que se

hizo fue contratar un servicio completo ofrecido por parte de la empresa Misión Empleo S.A. que incluía los servicios de alquiler de local, conferencista, alimentación, luces, sonido, escenografía, edecanes, transporte de adultos mayores, volanteo, show artístico y organización, por lo que pidió que se reconocieran los gastos relativos a los rubros de transporte y convocatoria. En lo que se refiere a la objeción n.º O-09, específicamente al párrafo a), el Departamento concluyó que la invitación a la actividad celebrada en la Escuela República de Venezuela fue efectuada a través de una maestra, que a su vez fue contactada por personeros del PASE, por lo cual no se tiene certeza de que se haya incurrido en gastos por el rubro de confirmación de invitados, por su parte el partido aseguró que en este caso, como en los demás, se contrató un servicio completo que incluía el servicio de confirmación de invitados, por lo que ese rubro debe ser reembolsado. En el supuesto del apartado b), el Departamento determinó, a partir de las consultas efectuadas al proveedor del alquiler del inmueble y los alimentos, que este cobró por ambos rubros un monto de ¢200.000,00, aunque en la liquidación se presentaron a cobro gastos por arrendamiento por la suma de ¢220.000,00 y por alimentación por el orden de los ¢260.000,00; sin embargo, el partido consideró que, una vez más, de lo que se trata es del margen de utilidad que la empresa válidamente puede generar por su actividad comercial, de todas maneras, el partido pidió que se reconocieran los costos debidamente demostrados producto de dicho evento de capacitación. En lo que se refiere al apartado c), el Departamento concluyó que el servicio de transporte no se brindó, aunque se presentó al cobro una factura por este concepto por el orden de ¢50.000,00; empero, el PASE reiteró que ese era un servicio contratado para estar disponible, por lo que efectivamente se incurrió en ese gasto. En lo que atañe a la objeción n.º O-10, el Departamento señaló que en la factura respectiva aparecía un cobro de ¢495.000,00 que corresponde al rubro de coordinación; no obstante, de la documentación aportada no se logra determinar a qué obedece dicho extremo; por su parte, la agrupación

señaló que la descripción de la razón de objeción es omisa pues no hace referencia a cuál actividad se refiere, aunque se puede asumir que se trata de prácticamente todos los eventos de capacitación, pues, con excepción de un caso, en cada charla se cobró ese monto por concepto de coordinación, según antes se ha puntualizado. El PASE pidió que se reconocieran los ¢32.520.000,00 que fueron objetados por el Departamento. Como pretensión subsidiaria solicitó que se reconocieran al menos los costos de cada una de las actividades; que en el caso de los rubros por concepto de audiovisuales, edecanes y elementos de escenografía se reconociera el 100% de los montos liquidados pues ninguno de esos apartados fue objetado por el Departamento; y, que se reconociera el 100% facturado por la empresa Misión Empleo S.A. en las charlas llevadas a cabo en Cartago y Los Filtros, pues en estos casos no se presentó objeción alguna. El PASE pidió que se definiera cuáles son los márgenes de ganancia aceptados por el Tribunal Supremo de Elecciones en las actividades de capacitación que los diferentes partidos políticos contraten con diversos proveedores y que se modificara el artículo 59 del Reglamento para incorporar, como excepción a la convocatoria paritaria a actividades de capacitación, el que estas sean convocadas a través de grupos sociales o comunitarios (folios 22 a 51).

6. Por resolución de las 10:15 horas del 3 de mayo de 2016, notificada ese mismo día, el Magistrado Instructor trasladó a la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos (en adelante la Dirección) las objeciones formuladas por el PASE para que ese órgano se pronunciara en un plazo de 8 días hábiles sobre estas (folios 68 a 74).

7. Por oficio n.º DGRE-415-2016 del 12 de mayo de 2016, la Dirección solicitó una prórroga del plazo concedido para rendir el informe sobre las observaciones efectuadas por el PASE al informe contenido en el oficio DGRE-325-2016 (folio 75).

8. Por resolución de las 12:00 horas del 13 de mayo de 2016, notificada ese mismo día, el Tribunal Supremo de Elecciones concedió la prórroga solicitada por la Dirección (folios 76 a 80).

9. Por oficio n.º DGRE-423-2016 del 18 de mayo de 2016, el señor Héctor Enrique Fernández Masís, Director General del Registro Electoral y Financiamiento de los Partidos Políticos, remitió a este Tribunal el informe n.º DFPP-413-2016 del 18 de mayo de 2016, por intermedio del cual tanto la Dirección como el Departamento recomendaron desestimar las objeciones formuladas por el PASE y mantener el rechazo de los ¢32.520.000,00 que esa agrupación presentó para su liquidación en el rubro de capacitación en el periodo comprendido entre el 1º de abril y el 30 de junio, ambas fechas de 2015 (folios 81 a 82 y 83 a 111).

10. En los procedimientos se ha observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Sobrado González**; y,

CONSIDERANDO

I. Reserva de capacitación y organización y principio de comprobación del gasto aplicable a las liquidaciones de gastos presentadas por los partidos como condición para recibir el aporte estatal. El artículo 96 de la Constitución Política, en relación con el artículo 89 del Código Electoral, establece que el Estado debe contribuir a sufragar los gastos de los partidos políticos. Esa contribución, de acuerdo con el inciso 1º de la misma norma constitucional, se debe destinar a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales y a satisfacer las necesidades de capacitación y organización política.

Para recibir el aporte del Estado prevalece el principio de comprobación del gasto que se traduce en el hecho de que, para optar por la contribución estatal, los partidos deberán demostrar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, que solo debe aprobar

aquellos autorizados previa su comprobación por parte del partido de que se trate y en estricta proporción a la votación obtenida.

En este sentido el Tribunal, desde la sesión n.º 11437 del 15 de julio de 1998 indicó que, para que los partidos políticos puedan recibir el aporte estatal, es determinante la verificación del gasto, al señalar:

“Para recibir el aporte del Estado, dispone el inciso 4) del artículo 96 de la Constitución Política –los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Lo esencial, bajo esta regla constitucional, es la comprobación del gasto. Todas las disposiciones del Código Electoral y de los reglamentos emitidos por el Tribunal y la Contraloría General de la República en esta materia, son reglas atinentes a esa comprobación que, sin duda alguna, es el principal objetivo. Por lo tanto, como regla general, puede establecerse que si el órgano contralor, con la documentación presentada dentro de los plazos legales y los otros elementos de juicio obtenidos por sus funcionarios conforme a los procedimientos de verificación propios de la materia, logra establecer, con la certeza requerida, que determinados gastos efectivamente se hicieron y son de aquellos que deben tomarse en cuenta para el aporte estatal, pueden ser aprobados aunque la documentación presentada o el procedimiento seguido en su trámite adolezca de algún defecto formal.”.

A partir de las reglas establecidas en el Código Electoral (art. 107 y concordantes), al momento en que se resuelvan las liquidaciones que plantean las agrupaciones políticas, luego de celebrados los comicios respectivos, se debe conformar una reserva que les permita obtener el reembolso de futuros gastos que se hagan en época no electoral para atender dichas actividades de capacitación y organización. Esta reserva quedará constituida

según el monto máximo de contribución a que tenga derecho cada partido y de acuerdo con los porcentajes correspondientes predeterminados estatutariamente.

II. **Hechos probados.** De importancia para la resolución de este asunto se tienen como debidamente demostrados los siguientes:

a. El PASE tiene como reserva a su favor, para afrontar gastos de capacitación y organización, la suma de **¢642.649.722,60** (ver resolución n.º 1754-E10-2016 de las 11:00 horas del 9 de marzo de 2016, referida a la liquidación de gastos de organización y capacitación del PASE, correspondientes al período julio-octubre de 2015, agregada a folios 122 a 124 vuelto).

b. Esa reserva quedó conformada por **¢567.450.166,93** para gastos de organización y **¢75.199.555,67** para gastos de capacitación (ver misma prueba).

c. El PASE presentó ante este Tribunal, dentro del plazo establecido, la liquidación trimestral de gastos correspondiente al período comprendido entre el 1º de abril y el 30 de junio de 2015, por un monto de **¢38.770.000,00**, de los cuales **¢6.250.000,00** correspondieron a gastos de organización política y **¢32.520.000,00** a capacitación política; sin embargo, el monto relativo a los gastos de organización política fue revisado y aprobado en la resolución n.º 0638-E10-2016 de las 10:20 horas del 25 de enero de 2016, de forma tal que únicamente quedó pendiente de revisión la suma que atañe a gastos de capacitación política (folios 2 vuelto, 3 vuelto a 4 vuelto, 8 a 9 y 125 a 127).

d. El PASE, de acuerdo con el resultado de la revisión final de gastos efectuada por la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, correspondiente a la liquidación trimestral del período comprendido entre el 1º de abril y el 30 de junio de 2015, no logró comprobar gastos de capacitación política (folios 2 vuelto, 4 a 5 y 8 a 9).

e.El PASE acreditó haber realizado la publicación anual, relativa al período comprendido entre el 1° de julio de 2014 y el 30 de junio de 2015 (folios 4 vuelto y 9 vuelto).

f.El PASE no tiene multas pendientes de cancelar (folios 5 y 9 vuelto).

g.El PASE no se encuentra inscrito como patrono ante la Caja Costarricense de Seguro Social (folios 4 vuelto, 9 vuelto y 121).

III.**Hechos no probados.** Ninguno de interés para la resolución de este asunto.

IV.**Sobre la posibilidad de que los partidos políticos incluyan los gastos de divulgación como gastos de carácter permanente reembolsables contra la reserva de organización.** Atendiendo al diseño normativo de la contribución del Estado para que los partidos políticos atiendan sus obligaciones, estos pueden utilizar dichos recursos públicos para cubrir gastos permanentes de capacitación y organización. Ahora bien, ese mismo sistema permite que las agrupaciones incluyan como gastos de carácter permanente los de divulgación y los de censo, empadronamiento, investigación y estudios de opinión. En efecto, el artículo 93 del Código Electoral dispone:

“Artículo 93.- Gastos de capacitación y organización política. Los gastos de capacitación y organización política, justificables dentro de la contribución estatal, serán los siguientes:

*a) **Organización política:** comprende todo gasto administrativo para fomentar, fortalecer y preparar a los partidos políticos para su participación de modo permanente en los procesos políticos y electorales.*

*b) **Capacitación:** incluye todas las actividades que les permiten a los partidos políticos realizar la formación política, técnica o ideológico-programática de las personas, así como la logística y los insumos necesarios para llevarlas a cabo.*

*c) **Divulgación:** comprende las actividades por medio de las cuales los partidos políticos comunican su ideología, propuestas, participación democrática, cultura política, procesos internos de participación y acontecer nacional. Incluye los gastos que se generen en diseñar, producir y difundir todo tipo de material que sirva como herramienta de comunicación.*

*d) **Censo, empadronamiento, investigación y estudios de opinión:** se refieren a las actividades dirigidas a recolectar, compilar, evaluar y analizar la información de interés para el partido; confeccionar padrones partidarios; realizar investigaciones socioeconómicas y políticas sobre situaciones de relevancia nacional o internacional, así como realizar sondeos de opinión.*

Lo anterior sin perjuicio de que vía reglamento se regulen nuevas situaciones que se enmarquen dentro del concepto comprendido por gastos justificables en la presente Ley.”.

Esa disposición autoriza a los partidos a utilizar los fondos provenientes de la contribución del Estado para sus gastos permanentes de divulgación, en los términos dispuestos en esa norma.

Ahora bien, la divulgación debe entenderse, tal y como lo dispone el numeral 93.c), como aquellas actividades a través de las cuales el partido político comunica su propuesta programática, su plataforma ideológica y sus planes de acción, aunque también la temática puede abarcar asuntos más generales (cultura política y acontecer nacional, por ejemplo). Estas actividades no pueden catalogarse como capacitación, pues en el supuesto de la divulgación lo que el partido político pretende es proyectarse a la ciudadanía en general para acercarse a esta y permitir que se familiarice con el contexto de la agrupación, tanto en lo que se refiere a su oferta política como a su posicionamiento frente a asuntos de interés general; todo esto con la intención de visibilizarse públicamente y de captar eventuales

nuevos simpatizantes, bajo el entendido de que esas reservas destinadas a gastos de carácter permanente pretenden consolidar a los partidos como estructuras de carácter permanente y como interlocutores privilegiados del diálogo político, con el fin de evitar que permanezcan como simples maquinarias electorales que se activan únicamente de manera coyuntural para cada elección.

A la luz de esa norma, es claro que los partidos políticos pueden convocar a la ciudadanía para efectuar actividades de difusión en los términos dichos; sin embargo, como se indicó, al no ser eventos de adiestramiento para militantes, no pueden considerarse dentro del rubro de capacitación. En ese tanto, al ser catalogados como actos de divulgación, debe entenderse que no están sujetos a las reglas de comprobación del gasto aplicables a las actividades de capacitación, sino más bien que deben sujetarse a las disposiciones para redimir erogaciones en el rubro de organización. Por ello, no es necesario efectuar una convocatoria formal a esta clase de eventos, sino que basta con la invitación a cualquier sector de la ciudadanía para que asista a los actos; esto, a su vez, excluye la obligación de presentar la certificación del contador público autorizado sobre la modalidad de convocatoria. En suma, por sus particularidades, las erogaciones por divulgación en las que incurra un partido político deben entenderse como liquidadas contra la reserva para gastos permanentes de organización y no contra la reserva de capacitación.

Por esos motivos, la liquidación presentada en este caso por el PASE será analizada como gastos de divulgación redimidos contra la reserva de organización, tal y como se explicará en el siguiente considerando.

v. Sobre la liquidación presentada por el PASE entendida como gastos de divulgación. Por las razones antes analizadas, aunque el PASE presentó su liquidación de gastos como si se tratara de una con cargo a la reserva de capacitación, el Tribunal Supremo de Elecciones entiende que esta, por la naturaleza de las actividades efectuadas y de sus

contenidos, es redimible contra la reserva de organización pues, como se explicó, los eventos con tales fines suponen formas de divulgación -véase que, por ejemplo, las conferencias impartidas estaban dirigidas al público en general y no a la militancia del partido-. Ahora bien, esa condición de los gastos enfrenta una dificultad técnica: el Manual de Cuentas, por su diseño, contempla que los gastos de divulgación, censo, empadronamiento, investigación y estudios de opinión solo pueden pagarse como sueldos a empleados fijos de los partidos, sin contemplar la posibilidad de que esos servicios sean tercerizados para que empresas o personas ajenas al partido político lleven a cabo, de manera total o parcial, esa clase de tareas. Siendo esa tercerización un mecanismo jurídicamente válido para concretar las referidas actividades de divulgación, por ampararse en la libertad de contratación de los partidos políticos y por tratarse de gastos legalmente redimibles, el derecho de los partidos de utilizarlo no se ve mermado por el vacío reglamentario.

En razón de lo anterior, este Tribunal entiende que, frente a casos como el que acá se analiza, lo determinante para comprobar el gasto será: **1)** la existencia de un contrato que respalde la tercerización; **2)** el pago del partido político al tercero; **3)** la demostración de que la agrupación disfrutó o tuvo a su alcance los bienes y servicios contratados; y, **4)** la presentación de un informe de ejecución del contrato rendido por el tercero. Así las cosas, procede la verificación de los gastos liquidados por el PASE, entendiéndolos como de divulgación y redimidos contra la reserva de organización, de manera tal que corresponde evaluar las objeciones efectuadas por el Departamento a la liquidación presentada por el PASE.

VI. Sobre las objeciones formuladas respecto del informe emitido por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos. En virtud de que el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, mediante informe número DFPP-LT-PASE-06-2016 del 26 de febrero de 2016, rechazó la totalidad de los gastos liquidados por el PASE por

concepto de capacitación política y que esta agrupación política lo objetó, procede su análisis.

Las objeciones formuladas por el Departamento giran en torno a dos ejes: por un lado, la modalidad de convocatoria a las diferentes actividades por entenderlas todas ellas como si hubieran sido de capacitación y, por otro, la efectiva comprobación del gasto.

Sobre el particular se debe indicar que la primera de las objeciones, relacionada con la modalidad de la convocatoria, carece de asidero en el tanto los gastos sometidos a revisión no se entienden como de capacitación (según lo expuesto en los considerandos IV y V), lo cual hace que no sean exigibles al partido los requisitos que sí deben cumplir en los gastos que pretendan redimir contra tal reserva como lo son la convocatoria paritaria y la certificación a la que alude el numeral 59 del Reglamento. Por ello, este motivo de rechazo queda sin sustento: no se puede pedir que los gastos en que incurra el partido por realizar actividades de divulgación respondan a eventos cuya convocatoria haya sido paritaria; recuérdese que este tipo de reuniones están dirigidas a algún sector del electorado y no a un grupo puntual de militantes. Desde esa perspectiva, esta objeción formulada por el Departamento debe ser desestimada, haciéndose ver que, en lo sucesivo, los partidos políticos no están obligados a efectuar convocatorias paritarias ni a certificarlas para comprobar los gastos en que hayan incurrido en eventos de divulgación.

Adicionalmente, en relación con este aspecto, el Departamento rechazó la liquidación de los gastos pues, a su parecer, en algunos casos las actividades de divulgación alcanzaron o se dirigieron a personas que no podrían identificarse como militantes del PASE, sino que se trataba de particulares. En lo que atañe a esta cuestión, el Tribunal considera que la razón de objeción formulada por el Departamento también debe ser desestimada. En efecto, a la luz de lo dispuesto previamente, cabe señalar que las actividades de divulgación no tienen que dirigirse a un grupo de militantes o de personas en específico, lo que permite que cualquier

ciudadano interesado pueda asistir a estos eventos, incluso sin que haya recibido una invitación formal por parte de la agrupación; esta clase de actos están destinados, según se ha insistido, a que los partidos comuniquen su ideología, plataforma programática y planes de acción y, por otra parte, a que los ciudadanos se informen adecuadamente del posicionamiento partidario en asuntos de interés general, por lo que carece de relevancia jurídica si acuden al llamado no militantes; así, esa razón de objeción queda superada por la naturaleza misma de las actividades de divulgación que el PASE tercerizó a través de la empresa Misión Empleo S.A., de manera tal que esta no resulta un motivo que impida comprobar el gasto.

La segunda objeción, que en realidad es más bien un grupo de estas pero todas referidas a una misma cuestión, tiene que ver con los pagos que hizo la empresa Misión Empleo S.A. a los subproveedores por concepto de los servicios que ella contrató para cumplir el objeto de lo pactado con el PASE, porque a juicio del Departamento **a)** existió una utilidad excesiva para la empresa debido a que el monto facturado al partido fue muy superior al costo de la subcontratación; **b)** la empresa cobró por rubros o servicios cuyo efectivo disfrute por parte del partido no está acreditado; y, **c)** el pago al subproveedor en algunos casos fue hecho por otra empresa distinta de Misión Empleo S.A., lo que impide comprobar el gasto.

Este grupo de razones de objeción tienen que ver, entonces, con los eventuales sobrepagos que la empresa cobró al partido, pues aparentemente adquirió servicios por un costo menor de sus subproveedores, sin que esos descuentos hayan sido trasladados al PASE de manera tal que se rebajara el costo de las facturas respectivas y el costo total del contrato suscrito entre la agrupación política y la empresa Misión Empleo S.A., lo que impide a juicio del Departamento la comprobación efectiva de los gastos. Sin embargo, contrario a lo afirmado por el órgano técnico, el gasto en el que incurrió el PASE está plenamente

acreditado. En efecto, consta en los documentos de trabajo que el PASE y la empresa Misión Empleo S.A. suscribieron un contrato a través del cual el partido tercerizó la organización de actividades de divulgación en diversos lugares; asimismo, ha quedado acreditado que producto de ese convenio el PASE pagó a esa empresa la suma de ¢32.520.000,00 para que prestara los servicios acordados y, finalmente, existen abundantes elementos de juicio, así como informes rendidos por la empresa, que demuestran que las actividades de divulgación se llevaron a cabo. Por ello, el hecho de que la compañía obtuviera una utilidad elevada en relación con los precios de mercado como producto de ese convenio, resulta ser un elemento cuyo análisis no debe ser obstáculo para reconocer el gasto en el que incurrió la agrupación. En este sentido, si el encargado de la tercerización obtuvo descuentos o precios menores a los previsibles y esas rebajas no se vieron traducidas en una disminución en el monto facturado a la agrupación, ello escapa al objeto de análisis de la Administración Electoral pues, como se ha dicho, lo que interesa en el caso de la tercerización de servicios es: **1)** que exista el respectivo contrato en que el partido político convenga con un tercero que este lleve a cabo las actividades que correspondan -en este caso de divulgación-; **2)** que los servicios se hayan prestado o hayan estado disponibles para la agrupación política; **3)** que el partido haya pagado por el respectivo contrato con sus recursos; y, **4)** que existan elementos de juicio -incluido el informe respectivo- que acrediten la ejecución del contrato y, por ende, la materialización de las actividades que conforman el objeto contractual; elementos todos presentes en la relación configurada entre el PASE y Misión Empleo S.A., lo cual remueve las objeciones planteadas por el Departamento para el reconocimiento -con cargo a la reserva de organización- de los gastos en que incurrió el PASE con motivo de los eventos de divulgación que acá se analizan.

Precisamente, en virtud de esas circunstancias expuestas previamente, carece de interés, para la Administración Electoral, quiénes son las personas que efectúan los pagos a

los subproveedores que el tercero contratado por el partido está obligado a hacer, pues lo fundamental para comprobar el gasto en estos casos es únicamente que se compruebe la materialización del vínculo entre el partido y el tercero, sin que sea jurídicamente relevante el análisis de los compromisos ulteriores que sume el tercero para cumplir el objeto pactado.

Por estas razones, en virtud de que el Tribunal Supremo de Elecciones ha tenido como acreditados los gastos, ese partido tendrá derecho a acceder al reembolso del monto pagado a esa compañía por la tercerización de esos eventos de divulgación, como en efecto se dispondrá.

VII. Resultado final de la revisión de la liquidación presentada por el PASE correspondiente al periodo abril-junio de 2015. De acuerdo con el examen practicado por la Dirección a la documentación aportada por el PASE para justificar el aporte estatal con cargo a la reserva de capacitación y organización, a la luz de lo que disponen los artículos 107 del Código Electoral y 70 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, y de conformidad con el estudio efectuado por el Tribunal Supremo de Elecciones en esta resolución, procede analizar los siguientes aspectos:

a. Reserva de capacitación y organización del PASE. De conformidad con lo dispuesto en la citada resolución n.º 1754-E10-2016 de las 11:00 horas del 9 de marzo de 2016, el PASE mantiene en reserva, para afrontar gastos futuros, la suma de **¢642.649.722,60**, de los cuales **¢75.199.555,67** son para gastos de capacitación y **¢567.450.166,93** para gastos de organización política.

b. Gastos de capacitación. En virtud de lo expuesto en esta resolución, si bien el PASE presentó una liquidación de gastos con cargo a la reserva de capacitación, lo cierto es que las erogaciones en que la agrupación política incurrió producto del contrato suscrito con la empresa Misión Empleo S.A. son gastos de divulgación que deben liquidarse contra la

reserva de organización; por ello el monto reservado en este rubro se mantiene en **¢75.199.555,67**.

c. **Gastos de organización del periodo.** Tal y como se indicó en la resolución n.º 1754-E10-2016 el Tribunal Supremo de Elecciones evaluó los gastos de organización correspondientes al periodo abril-junio liquidados por el PASE, fijando la reserva para gastos futuros de esa naturaleza en **¢567.450.166,93**. Ahora bien, tal y como se ha indicado, el PASE presentó una liquidación, que el Tribunal ha entendido por gastos de divulgación reembolsables contra la reserva de organización, por un monto de **¢32.520.000,00**, los cuales se han tenido como comprobados en su totalidad, por lo cual dicha reserva pasará a estar conformada ahora por la suma de **¢534.930.166,93**.

VIII. Sobre la improcedencia de ordenar retenciones por morosidad con la Caja Costarricense de Seguro Social en el pago de cuotas obrero-patronales, multas impuestas pendientes de cancelación (artículo 300 del Código Electoral) u omisión de las publicaciones ordenadas en el artículo 135 del Código Electoral. Respecto de estos extremos debe indicarse lo siguiente:

a. Según se desprende de la base de datos de la página web de la Caja Costarricense de Seguro Social, el PASE no se encuentra registrado como patrono, por lo que no tiene obligaciones pendientes con la seguridad social.

b. Está demostrado que no se registran multas pendientes de cancelación de parte del PASE, por lo que no resulta procedente efectuar retención alguna en aplicación del artículo 300 del Código Electoral.

c. El PASE acreditó haber realizado la publicación anual, relativa al período comprendido entre el 1º de julio de 2014 y el 30 de junio de 2015, satisfaciendo la obligación dispuesta en el artículo 135 del Código Electoral.

IX. Sobre el monto total a girar. De conformidad con lo expuesto, el monto total aprobado al PASE, con base en la revisión de la liquidación de gastos del período comprendido entre el 1° de abril y el 30 de junio de 2015, asciende a la suma de **¢32.520.000,00** por concepto de gastos de divulgación, cifra redimible contra la reserva de organización.

X. Sobre la reserva para futuros gastos de organización y capacitación del PASE. Teniendo en consideración que el Tribunal Supremo de Elecciones estima que el PASE no liquidó gastos de capacitación y debido a que en esta resolución a ese partido político se le reconocen gastos de divulgación reembolsables contra la reserva de organización por **¢32.520.000,00**, corresponde deducir esa cifra de la reserva establecida a su favor.

Producto de esta operación, dicha agrupación política mantiene en reserva, para afrontar gastos futuros en los rubros mencionados, la suma de **¢610.129.722,60**, de los cuales **¢534.930.166,93** corresponden al rubro de organización y **¢75.199.555,67** al de capacitación.

XI. Consideración adicional. Según se ha expuesto a lo largo de la resolución, existe un vacío en el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos y el Manual de Cuentas que lo complementa, pues no hay una previsión normativa adecuada para abordar y evaluar aquellos gastos en que un partido político incurra al suscribir un contrato con el fin de tercerizar la organización de actividades de divulgación o de censo, empadronamiento, investigación y estudios de opinión, pues tanto el Reglamento como el Manual parten de la premisa de que el partido debe tener personal pagado dentro de una planilla para la realización de esas actividades (véase al respecto la cuenta n.º 90-0100 del Manual), sin que esté prevista ninguna otra regla que contemple los requisitos para evaluar ese tipo de gastos de manera puntual. Por lo anterior, deberán proceder la Dirección y el

Departamento a proponer lo pertinente para reformar el Reglamento y el Manual, de manera tal que se contemple expresamente la posibilidad de obtener el reembolso de los gastos en que incurra una agrupación política al suscribir un contrato destinado a que un tercero organice todos los aspectos relativos a actividades de divulgación o de censo, empadronamiento, investigación y estudios de opinión.

POR TANTO

De acuerdo con los artículos 96.4) de la Constitución Política, 102, 104 y 107 del Código Electoral, 70 y 73 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, se ordena girar al **partido Accesibilidad sin Exclusión, cédula jurídica n.º 3-110-420985**, la suma de **¢32.520.000,00 (treinta y dos millones quinientos veinte mil colones exactos)** que, a título de contribución estatal, le corresponde por gastos de organización válidos y comprobados del período que comprende del 1º de abril al 30 de junio de 2015; monto que se adiciona a lo ya reconocido en la resolución n.º 0638-E10-2016 de las 10:20 horas del 25 de enero de 2016. Se informa al Ministerio de Hacienda y a la Tesorería Nacional que ese partido mantiene a su favor una reserva de **¢610.129.722,60 (seiscientos diez millones ciento veintinueve mil setecientos veintidós colones con sesenta céntimos)** para afrontar gastos futuros de capacitación y organización, cuyo reconocimiento queda sujeto al procedimiento de liquidaciones trimestrales contemplado en el artículo 107 del Código Electoral. Tomen en cuenta el Ministerio de Hacienda y la Tesorería Nacional que **el partido Accesibilidad sin Exclusión utilizó, para la liquidación de sus gastos, la cuenta clásica empresarial n.º 0511021131 del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, la cual tiene asociada la cuenta cliente n.º 16101005110211311**. Procedan la Dirección y el Departamento según lo indicado en el último considerando de este fallo. De conformidad con el artículo 107 de repetida cita, contra esta resolución procede recurso de reconsideración, que podrá interponerse en el plazo de ocho días hábiles. Notifíquese al

partido Accesibilidad sin Exclusión. Una vez firme, notifíquese a la Tesorería Nacional, al Ministerio de Hacienda y a la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos. Publíquese en el Diario Oficial.-

Luis Antonio Sobrado González

Eugenia María Zamora Chavarría

Max Alberto Esquivel Faerron

Exp. n.º 136-S-2016

Liquidación trimestral de gastos

Abril-junio de 2015

Partido Accesibilidad sin Exclusión

ARL