

**Exp: 13-003051-0007-CO**

**Res. N° 2013008588**

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas treinta minutos del veintiseis de junio de dos mil trece.**

Acción de inconstitucionalidad promovida por Herman Mora Vargas, mayor, divorciado, abogado, vecino de San José, portador de la cédula de identidad número 1-568-989 en su condición de apoderado especial judicial de Jorge Walter Bolaños Rojas, mayor, administrador de empresas, vecino de San José, portador de la cédula de identidad número 1-312-750 contra los artículos 128, 274, 275 y 276 inciso a) del Código Electoral, Ley número 8765 del diecinueve de agosto del dos mil nueve. Intervienen la Procuraduría General de la República, representada por la Procuradora General de la República, Ana Lorena Brenes y el Tribunal Supremo de Elecciones, representado por su Presidente, Luis Antonio Sobrado González.

### **Resultando:**

**1.-** Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las nueve horas ocho minutos del catorce de marzo del dos mil trece, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de lo dispuesto en los artículos 128, 274, 275 y 276 inciso a) del Código Electoral, ley número 8765 del diecinueve de agosto del dos mil nueve. Alega que dichas normas violan los principios de razonabilidad, e igualdad, así como la libertad de comercio y el derecho a la propiedad privada. Alega que la actuación del Estado está sometida al principio de legalidad. Por el contrario, los particulares se rigen por el principio de libertad jurídica, según el cual, las personas privadas pueden hacer todo aquello que no infrinja la ley (todo

lo que no está prohibido está permitido). El artículo 28 preserva tres valores fundamentales del Estado de Derecho costarricense: principio de libertad, principio de reserva de ley, sistema de libertad. Dicha norma impide el ejercicio de potestades legislativas para regular las acciones privadas fuera de las excepciones contempladas en su segundo párrafo, lo cual crea una verdadera reserva constitucional a favor del individuo, a quien garantiza su libertad frente al poder público, de manera que pueda hacer todo aquello que no dañe la moral, el orden público o las buenas costumbres y que no perjudiquen a terceros. Por ello, nadie puede ser privado de hacer lo que la Constitución o la ley no prohíban, o por lo menos, lo que no habiliten expresa y taxativamente a prohibir. En consecuencia, el artículo 28 constitucional permite al legislador incursionar únicamente en la regulación de las acciones privadas que puedan dañar la moral, el orden público o los derechos de los terceros. En relación con el principio de razonabilidad, señala que constituye una garantía innominada y genérica de los derechos fundamentales. La razonabilidad supone que, si bien el Estado puede limitar o restringir el ejercicio del derecho, debe hacerlo en forma tal que la norma jurídica se adecue en todos sus elementos, con el motivo y el fin que persigue y con el sentido objetivo que se contempla en la Constitución. Debe existir entonces una proporcionalidad entre la regla jurídica adoptada y el fin que persigue, referida a la imperiosa necesidad que la ley satisfaga el sentido común jurídico de la comunidad. Un acto limitativo de derechos será razonable cuando cumple con una tripe condición: es necesario, idóneo y proporcional. Así y a partir del concepto de razonabilidad expresado por la Sala Constitucional en la sentencia 3834-92 –adecuación medida de los medios al fin de la norma-, los artículos 128, 274 inciso a) 276 inciso a) impugnados tienen un contenido irrazonable. La Sala ha señalado varios límites a la discrecionalidad del legislador, sometido desde luego a la Constitución

EXPEDIENTE N° 13-003051-0007-CO

Política: racionalidad y proporcionalidad, derechos fundamentales y garantía de la tutela judicial efectiva. De igual manera, se sabe que la irracionalidad e inconstitucionalidad surgen también dentro del propio proceso parlamentario. Es decir, no toda conducta sancionada por ley, proveniente del seno de la discusión parlamentaria es delito por solo haber cursado el proceso legislativo. Los parlamentarios no pueden tipificar como delitos conductas que no sean socialmente dañinas o que no vulneren otros valores tutelados constitucionalmente. De lo contrario, la norma deviene irrazonable. Tampoco podrían tipificarse como delitos, conductas que no sean contrarias al orden público, la moral o las buenas costumbres, según la interpretación que vayan haciendo los tribunales de acuerdo con las circunstancias y usanzas. De acuerdo con ello, se debe reconocer la diferencia sustancial entre la potestad punitivas y sancionadora de la Administración Pública. La potestad sancionadora de la Administración sería, por el contrario, una potestad doméstica, avocada a la propia protección más que a otros fines sociales generales, con efecto solo respecto de quienes están directamente relacionados con su organización o funcionamiento, y no contra los ciudadanos en abstracto. Las normas impugnadas se configuran como una obligación administrativa y se encuadran dentro de las denominadas técnicas de ordenación, con el fin de lograr transparencia en los fondos que reciben los partidos políticos durante la campaña. Sin embargo, se trata de una típica obligación administrativa, tendiente a la ordenación de un proceso electoral., por lo que no se pueden tipificar como delitos. Hacerlo supone una lesión al principio de legalidad. Las normas son violatorias del principio de propiedad privada, pues impiden a quien organice los bienes dentro de la figura de la sociedad mercantil, el ejercicio pleno del derecho del dominio, del goce y disfrute de la propiedad. Son límites al dominio que no encuentran justificación

EXPEDIENTE N° 13-003051-0007-CO

razonable para ser vedados y, menos aún, de manera punitiva. Manifiesta el accionante que el principio de legalidad pretende darle seguridad jurídica al ciudadano, por lo que debe complementarse con el requisito de la tipicidad, el cual exige la enunciación clara y precisa de la conducta constitutiva del delito. El principio de legalidad penal es aplicable a los procedimientos sancionatorios administrativos en nuestro ordenamiento; pero no toda violación sancionatoria administrativa adquiere rango de violación con carácter punitivo. Alega el accionante que la Administración no puede imponer sanciones que, directa o indirectamente, impliquen privación de libertad. Asimismo, tampoco puede tipificar como delictivas, conductas que implican la transgresión de deberes de naturaleza administrativa. Es decir, el incumplimiento de deberes administrativos debe castigarse con sanciones administrativas, no con penas de prisión que corresponden a conductas penales que son socialmente dañinas, violan el orden público o vulneran derechos, principios o valores de linaje constitucional. Por otra parte, castigar con pena de prisión una conducta que jurídicamente es un incumplimiento de un deber de naturaleza administrativa, viola el principio de razonabilidad constitucional en su vertiente de proporcionalidad, dado que la sanción es de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener a favor de la colectividad. Señala el accionante que la norma impugnada viola el principio de igualdad, pues al condenado por este delito no se le puede conmutar la pena. Tal agravante no existe respecto de ningún otro delito, lo que supone una violación al artículo 33 constitucional. El principio de igualdad prohíbe el trato discriminatorio de las personas, salvo que existan razones objetivas que los justifiquen, lo que no sucede en este caso. Al no existir compromiso ético, reproche social, las normas señaladas violan la autonomía de la voluntad ya que se imponen límites injustificados por parte del poder público.

EXPEDIENTE N° 13-003051-0007-CO

También son inconstitucionales las normas impugnadas, al no existir una proporcionalidad entre la regla jurídica adoptada y el fin que persigue. La norma desatiende la imperiosa necesidad de que la ley satisfaga el sentido común jurídico de la comunidad, pues si la limitación no es necesaria, tampoco podría ser considerada como razonable o constitucionalmente válida. No se pueden tipificar como delitos, conductas que no sean socialmente dañinas o que no vulneren otros valores tutelados constitucionalmente. Ello por cuanto no hay comparación entre la finalidad perseguida y el tipo de restricción que se impone, de manera que la limitación es superior al beneficio que con ella se pretende obtener a favor de la comunidad.

**2.-** A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala el accionante que se encuentra en trámite una investigación por causa penal que se tramita en los expedientes número 12-015-033-TP, 12-014-033-TP, 13-1-621-PE, que son denuncias interpuestas por el Tribunal Supremo de Elecciones y que se tramitan en la Fiscalía General, en contra de su representado y otras personas.

**3.-** Por resolución de las diez horas cincuenta y dos minutos del treinta de mayo de 2013, se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y al Tribunal Supremo de Elecciones.

**4.-** La Procuraduría General de la República rindió el informe respectivo, el cual consta agregado al Sistema de Gestión de Despachos Judiciales. En relación con la legitimación indica según lo señalado por el accionante, ésta proviene de tres causas penales abiertas contra el poderdante Jorge Walter Bolaños Rojas, tramitadas ante la Fiscalía Adjunta de Fraudes del Primer Circuito Judicial de San José, bajo los expedientes números 12-000014-033-TP, 12-000015-033-TP y 13-000001-621-PE. Sin embargo, analizadas las correspondientes, se comprobó

que en la primera causa la Fiscalía solicitó el sobreseimiento definitivo en relación con el señor Bolaños Rojas, mientras que en la segunda, existe ya sentencia de sobreseimiento definitivo dictada por el Juzgado Penal del I Circuito Judicial de San José a su favor a las 7:39 horas del 9 de abril del 2013. Es claro entonces que estas dos causas no podrían servir como asunto base de la acción (se adjuntan los respectivos documentos). Por otra parte, aún cuando las normas impugnadas pertenezcan al cuerpo normativo que rige la materia electoral, conectada por regla general con la tutela de intereses difusos, el presente caso no entraría dentro de ese ámbito, pues tal como se resolvió en la sentencia de esa Sala N.º 1999-04635 de las 15:36 horas del 16 de junio de 1999, se trata de un tema que por sí mismo no afecta a la colectividad, sino tan solo si existiera un caso concreto de financiamiento privado ilegal, en el que de darse, se establecen las vías procesales correspondientes para actuar, tal cual lo está haciendo el recurrente. A las observaciones anteriores hay que añadir, que el recurrente no puntualiza, ni precisa para cada uno de los artículos del Código Electoral que impugna, los motivos, dudas u objeciones específicas de constitucionalidad, limitándose a realizar una argumentación general y abstracta en la que incluso llegar a encasillar como delitos a todas las normas cuestionadas, como cuando afirma que “los artículos 128, 274, 275 y 276 inciso a, en ambos casos, violan el principio de razonabilidad en cuanto a la pena establecida en ella es desproporcionada respecto de la conducta tipificada como delito”, siendo que el artículo 128 no es un tipo penal, únicamente plasma la prohibición de que los extranjeros y las personas jurídicas hagan contribuciones a los partidos políticos. De manera que no existe un análisis concreto de los distintos artículos que el recurrente cuestiona, lo que en los términos resueltos por esa Sala Constitucional en el voto n.º 5285-2012 de las 15:03 horas del 25 de abril del 2012, acarrearía el rechazo de plano de la acción,

EXPEDIENTE N° 13-003051-0007-CO

por cuanto obligaría a ese alto Tribunal a sustituir la argumentación del recurrente por la suya propia. Desde esa perspectiva, la Procuraduría estima que la acción no cumple con el requisito del artículo 78 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (N° 7135 del 11 de octubre de 1989), pues no contiene una fundamentación clara y precisa de los motivos de inconstitucionalidad respecto a cada uno de los artículos del Código Electoral que impugna. En cuanto al fondo, señala que el grado de generalidad y abstracción de los argumentos del accionante obliga a contestar la audiencia en los mismos términos a partir de los tres ejes en que se apoya toda su argumentación, con la advertencia, desde ahora, en que los reparos relacionados con los principios de legalidad penal y tipicidad resultan inatendibles, pues como se apuntó antes, el accionante no explica, ni precisa en qué medida la forma en que se encuentran estructurados o enunciados los tipos penales de los artículos 274, 275 y 276.a) del Código Electoral transgreden dichos principios constitucionales. En relación con la supuesta vulneración a la propiedad privada y la libertad de comercio con la prohibición a las personas jurídicas de cualquier naturaleza y nacionalidad de efectuar, directa o indirectamente, de hacer contribuciones, donaciones o aportes, en dinero o en especie, para sufragar los gastos de las agrupaciones políticas, la Procuraduría estima que el accionante no lleva razón en su alegato. No es cierto que el artículo 128 del Código Electoral contenga una limitación para que los ciudadanos o electores en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, pueda disponer u organizar su patrimonio privado en la forma que estimen más conveniente para sus intereses, sea colocando sus bienes a su nombre o bien a través de personas jurídicas, por lo general sociedad inactivas. Lo que prohíbe la norma es que estas últimas realicen contribuciones, donaciones o cualquier tipo de aporte a los gastos de los partidos políticos, pero por una cuestión de interés público, como lo es garantizar la transparencia y la pureza del

EXPEDIENTE N° 13-003051-0007-CO

proceso electoral. De ahí que la prohibición se acomoda perfectamente dentro de los límites del párrafo segundo del artículo 28 constitucional, pues se trata de la tutela de un valor de orden constitucional, siendo oportuno recordar, que fue el propio constituyente derivado quien en el inciso 4) del artículo 96 del Texto Fundamental estableció que: *“Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.”* En ese sentido, el legislador, dentro de su libertad de configuración normativa, como así lo faculta la propia Constitución Política estimó que el financiamiento privado a los gastos electorales de los partidos a través de personas jurídicas (caracterizadas esencialmente por el anonimato de sus dueños), dificultaba la plena vigencia del mandato constitucional de publicidad y la pureza de la contienda electoral, vedando, en consecuencia, las donaciones y contribuciones que pudieran venir de éstas. Sin embargo, no prohibió las donaciones y aportes de las personas físicas nacionales. Tal como lo indica el artículo 135 del Código Electoral: *“Las personas físicas nacionales podrán destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los partidos, sin limitación alguna en cuanto a su monto.”* Ergo, no existe limitación, ni discriminación alguna para que las personas físicas nacionales puedan destinar parte de su patrimonio a financiar el partido de su preferencia, sin que exista una justificación suficiente para que lo tengan que hacer necesariamente a través de una persona jurídica, cuando lo pueden hacer directamente. El segundo reparo tiene que ver con un supuesto exceso del legislador al tipificar como delitos conductas que se enmarcan en el ámbito de la libertad individual o de la autonomía de la voluntad, que a lo sumo habría que calificar como faltas o infracciones a una “típica obligación administrativa”. En lo referente al segundo orden de cuestionamientos, en criterio de la Procuraduría, el accionante parte de una idea preconcebida, en tanto no llega

a explicar o fundamentar solventemente, las razones que lo llevan a afirmar que las contribuciones partidarias hechas al margen de la prohibición del artículo 128 del Código Electoral constituye una “*típica obligación administrativa*”, y que, por tanto, las consecuencias jurídicas de su inobservancia deben residenciarse en la sede administrativa y no en la vía penal. Sobre el punto de la distinción ontológica entre los ilícitos penales y administrativos y su problemática para diferenciar unos de otros, la Procuraduría tuvo oportunidad de referirse en el dictamen C-420-2005, del 7 de diciembre del 2005. En este dictamen concluye, junto con un importante sector de la doctrina, que no se trata de figuras diferentes por razón de su esencia o naturaleza, en tanto se tratan de conceptos rigurosa y exclusivamente normativos. Es decir, el ilícito no existe en la realidad, es creado por la norma, de tal manera que sin norma no puede haber ilícito, lo que calza perfectamente con el principio de reserva legal en la creación de los delitos y las penas. Así, los ilícitos serán penales o administrativos según lo que declare el legislador en cada momento concreto. En este sentido, la afirmación de que los artículos 274, 275 y 276.a) del Código Electoral resultan irrazonables porque castigan con cárcel una falta administrativa, carece de fundamento, pues desconocería los alcances del principio de configuración normativa del legislador en la creación de los delitos y las penas (artículo 39 constitucional). En el conocido voto N.º2006-05977 de las quince horas dieciséis minutos del tres de mayo del dos mil seis, la Sala Constitucional reafirmó que el diseño de la política criminal es una competencia constitucional exclusiva del legislador. El tema siguiente a resolver y que es puesto en duda por el accionante, se refiere a la relevancia del bien jurídico tutelado. A contrario de lo que afirma este, para quien, “*tal conducta no es socialmente dañina, ni tampoco viola el orden público, o vulnera algún derecho, principio o valor tutelado constitucionalmente. No son conductas inmorales para ser prohibidas, ni*

*provocan compromiso ético de ninguna especie, ni contiene ningún reproche social*”; en criterio de la Procuraduría, los delitos contemplados en los artículos 274, 275 y 276.a) del Código Electoral protegen bienes jurídicos de suma relevancia constitucional para el sistema democrático costarricense, concretamente, el correcto financiamiento del proceso electoral. De tal manera que los bienes jurídicos que se tutelan con los delitos electorales impugnados sí tienen una marcada significancia especial como lo demuestran los artículos 95 y 96.4) de la Constitución Política. Ello también se encuentra en la sentencia 2006-07263 de la Sala Constitucional, en la cual se analiza el papel del financiamiento electoral en el sistema político costarricense y su diseño constitucional. Por último, el tercer cuestionamiento se relaciona con una presunta violación al principio de igualdad, en tanto que a los condenados por estos ilícitos electorales no se les podría aplicar la conmutación de la pena al establecerse sanciones superiores al año de prisión. El accionante no menciona, ni precisa a cuales ilícitos en materia electoral se refiere, con el fin de hacer la debida comparación, no siendo posible, asimilarlos a delitos de un distinto orden que contengan penas menores, en tanto se estarían comparando cuestiones distintas, lo que justificaría entonces, un trato distinto por parte del legislador. En todo caso, la Procuraduría no observa que los montos mínimos y máximos de las penas que contemplan los artículos 274, 275 y 276.a) del Código Electoral reflejen de forma desproporcionada la relevancia de los valores constitucionales que con ellas se pretenden proteger, siendo además su configuración normativa, un tema de definición de política criminal que le corresponde en exclusiva al legislador.

**5.-** El Presidente del Tribunal Supremo de Elección, Luis Antonio Sobrado, contestó la audiencia concedida. Manifiesta que en el marco de la decimoquinta Conferencia Internacional Anticorrupción, presentó una ponencia en la cual se

analizaron temas como la inequidad en la contienda electoral, la excesiva dependencia de los partidos políticos, respecto de donantes privados, como una normativa mal concebida aumenta las posibilidades de penetración del crimen organizado, en las estructuras partidarias y en la acción gubernamental. En ese sentido, afirma que el tema del financiamiento de los partidos políticos sea, hoy por hoy, uno de los temas centrales en la agenda política, de afinamiento legal continuo, en tanto se trata de lo que los alemanes denominan “legislación interminable”. En razón de ello, resulta imprescindible la contribución estatal a favor de los partidos políticos. Dentro de esta línea, existen cuatro objetivos básicos que debe perseguir la regulación del financiamiento partidario: fortalecer los partidos políticos, promover condiciones de equidad en las contiendas, procurar la transparencia y disponer de controles eficaces y sanciones adecuadas para disuadir su transgresión. Esos objetivos están presentes en el diseño constitucional costarricense. El artículo 96 constitucional contiene tres reglas referentes a los ingresos de orden privado: a) autoriza expresamente la percepción, por parte de los partidos políticos, de contribuciones privadas; b) somete esas contribuciones al principio de publicidad y c), encarga a la ley el establecimiento de los procedimientos, medios de control y demás regulaciones para la adecuada concreción de la disciplina constitucional atinente al financiamiento partidario en general y al privado en particular, ley cuya aprobación demanda una mayoría calificada. La Sala Constitucional, en la sentencia número 2003-003489 del 2 de mayo del 2003 se refirió a la relevancia constitucional de esos principios. Con el objeto de dar cabal cumplimiento a esos preceptos constitucionales, el Código Electoral del 2009 estableció en la Sección VII del Capítulo V, una serie de disposiciones que permiten, con mayor eficacia, conocer públicamente el monto y origen de las contribuciones privadas que reciben las agrupaciones políticas, lo

EXPEDIENTE N° 13-003051-0007-CO

cual permite hacer transparente el origen de los aportes y a contrarrestar el tradicional clima de opacidad financiera de los partidos. El origen de los fondos privados que reciben los partidos políticos deben ser de conocimiento público y del Tribunal Supremo de Elecciones, no solo con el objeto de hacer cumplir las normas del Código Electoral que regulan su percepción, sino especialmente, para hacer efectivos los principios de publicidad, transparencia y el derecho de libre acceso a la información de interés público, reconocido en el artículo 30 constitucional. Otro de los aciertos de la nueva legislación electoral, es fortalecer notablemente el control sobre el financiamiento partidario, lo que se acompaña con el establecimiento de un marco punitivo que aspira a disuadir la transgresión (factor preventivo) y, a la vez, acabar con el clima de impunidad que antes imperaba (factor represivo). Para ello se procuró que el incumplimiento de todas las obligaciones y el desacato de cualquier prohibición tuviera aparejada una sanción. De acuerdo con la gravedad de los distintos ilícitos tipificados, estos pueden configurar simples faltas electorales (castigadas con multas que impone el TSE) o delitos electorales (sancionados con pena de prisión y cuyo juzgamiento queda a cargo de la jurisdicción penal ordinaria). Es en ese marco conceptual y contexto normativo que se inscriben las normas del Código Electoral atacadas a través de esta acción, en cuanto vedan las contribuciones de personas jurídicas (artículo 128) y sancionan la transgresión de esta prohibición (artículos 274 a 276). Tomando en consideración que el bien jurídico que se tutela a través de las normas cuestionadas es la publicidad y transparencia de los aportes privados que reciben los partidos políticos, en tanto buscan que se pueda identificar plenamente la fuente de esos recursos, el hecho punible se configura para quienes realizan y reciben los aportes. De ahí que el legislador, competente constitucionalmente para definir las conductas que deben ser calificadas y sancionadas como delito (política

**EXPEDIENTE N° 13-003051-0007-CO**

criminal), estimó que, por su trascendencia, ese bien jurídico merecía resguardo y tutela a través del Derecho Penal. En este sentido, la imposibilidad que existe en Costa Rica de identificar los accionistas de las personas jurídicas, constituye un elemento distorsionador al que se puede acudir para hacer nugatorios los indicados principios de publicidad y transparencia. La transparencia aumenta la confianza ciudadana, no solo en el sistema electoral. En relación con los vicios que apunta el accionante, el primero, que lo que constituye una obligación administrativa, sea sancionada con una pena privativa de libertad y no, una multa. Señala el Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, que en este sentido, la Sala Constitucional ha establecido, de manera reiterada que definir cuáles conductas deben ser calificadas y sancionadas como delito, es una competencia que corresponde al legislador en el ejercicio de sus competencias constitucionales (sentencia 2012-004790 de las 14:30 horas del 18 de abril de 2012). Agrega que, contrario a lo que sostiene el accionante, la protección de ese bien jurídico tiene raigambre constitucional (artículo 96), el cual debe ser protegido por el legislador. El accionante alega también, la infracción a los principios de proporcionalidad y razonabilidad que, a su juicio, provocan las normas, bajo el argumento de que se castiga con pena de prisión una conducta que jurídicamente es un incumplimiento de un deber de naturaleza administrativa. Para fundamentar ese presunto vicio, insiste en un aspecto que, como ya se indicó, escapa del control de constitucionalidad, en tanto la competencia para calificar si una conducta, independientemente de su naturaleza, debe sancionarse administrativamente o con penas privativas de libertad, constituye un tema de política criminal que le corresponde definir a la Asamblea Legislativa. Por último, y en relación con la alegada violación al principio de igualdad (porque los delitos tipificados en los artículos cuestionados no permiten conmutar la pena y crean, además, una

EXPEDIENTE N° 13-003051-0007-CO

diferencia injustificada entre las personas pues se limita la posibilidad de unas –quienes deciden inscribir su patrimonio a nombre de una persona jurídica, a disponer libremente de su patrimonio. A juicio del Presidente del Tribunal, una lectura pormenorizada de la normativa electoral permite concluir que el legislador, no limitó la posibilidad de aplicar las reglas previstas en la parte general del Código Penal relacionadas con la fijación de penas. Según el artículo 285 del Código Electoral, corresponde a la jurisdicción penal ordinaria conocer de los delitos electorales; siendo así, los jueces de esa jurisdicción están plenamente habilitados para echar mano de todo el instrumental normativo y hermenéutico propio de esa disciplina jurídica, incluyendo las reglas que para la determinación de la pena, disponga el Código Penal. Ahora bien, si la construcción de los tipos penales contenidos en los artículos 274, 275 y 276, por exceder la pena de un año de prisión, no admite aplicar la conmutación, ello no representa vicio de constitucionalidad alguno, pues se trata de una decisión legítima en el ámbito de discrecionalidad legislativa, que, como regla de principio, rige en la elaboración de la política criminal. Por otra parte, las normas impugnadas no limitan que los particulares coloquen su patrimonio en personas jurídicas, o que las personas jurídicas se dediquen a los fines para los que fueron constituidas. No obstante, sí opera una restricción en el ámbito de las personas morales para donar a las agrupaciones políticas, restricción que resulta legítima y proporcional. No es de recibo calificar como injustificado que las personas físicas, cuyos bienes han decidido colocar como parte del patrimonio de una persona moral, no puedan disponer libremente de ellos, específicamente haciendo donaciones, a través de las sociedades que han constituido, a las agrupaciones políticas. En Costa Rica rige el principio de autonomía patrimonial absoluta entre los bienes de una sociedad mercantil frente a la hacienda de los particulares que la componen, de manera que

EXPEDIENTE N° 13-003051-0007-CO

al inscribir bienes a nombre de una sociedad, estos se desligan de quien los aportó. De ahí que no se comprende cómo se puede limitar la libre disposición de bienes por parte de las personas físicas, en el tanto el Código Electoral las habilita a destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los partidos, sin limitación en cuanto a su monto (artículo 135). Ciertamente se da un trato diferenciado en relación con las personas físicas que no guardan identidad con los socios o accionistas, diferencia técnica que justifica plenamente un trato distinto por parte del legislador. La jurisprudencia electoral ha señalado que las contribuciones económicas a favor de los partidos constituyen liberalidades que expresan una de las formas posibles de participación política, siendo que esta, como el conjunto de derechos fundamentales de carácter político, es una prerrogativa de los ciudadanos, que no se extiende a las corporaciones mercantiles ni a ninguna otra modalidad legal de personería jurídica. Al crearse una sociedad anónima, se crea un patrimonio autónomo al de sus socios, con el fin de que se destine a actividades mercantiles lícitas; no como fórmula de ocultación patrimonial (lo que representaría un uso desviado de las figuras societarias). Prohibir el aporte de este tipo de sociedades a los partidos no perturba en lo más mínimo, el óptimo desarrollo de sus actividad lucrativas, que es lo que constituye en última instancia su razón de ser; no el de incidir en la política distorsionando la equitativa competencia electoral.

**6.-** El artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional faculta a la Sala a rechazar de plano o por el fondo, en cualquier momento, incluso desde su presentación, cualquier gestión que se presente a su conocimiento que resulte ser manifiestamente improcedente, o cuando considere que existen elementos de juicio suficientes para rechazarla, o que se trata de la simple reiteración o reproducción de una gestión anterior igual o similar rechazada.

7.- En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Armijo Sancho**; y,

**Considerando:**

**I.- Objeto de la acción.** El accionante impugna lo dispuesto en los artículos 128 (prohibición de la contribución de extranjeros y personas jurídicas), 274 (delitos sobre las contribuciones privadas), 275 (delitos relativos a recepción de contribuciones privadas ilegales) y 276 inciso a) (delitos relativos a las tesorerías de los partidos políticos) todos del Código Electoral, ley número 8765 del diecinueve de agosto del dos mil nueve. Dichas normas, por su orden señalan:

**ARTÍCULO 128.-**

*Prohibición de la contribución de extranjeros y personas jurídicas*

*Prohíbese a los extranjeros y a las personas jurídicas de cualquier naturaleza y nacionalidad efectuar, directa, indirectamente o en forma encubierta, contribuciones, donaciones o aportes, en dinero o en especie, para sufragar los gastos de los partidos políticos. A los extranjeros, sean personas físicas o jurídicas, también les está prohibido otorgar préstamos, adquirir títulos o realizar cualquier otra operación que implique beneficio de cualquier clase para los partidos políticos.*

*Los miembros del comité ejecutivo superior serán responsables de velar por el cumplimiento de esta norma.*

**ARTÍCULO 274.-**

*Delitos sobre las contribuciones privadas*

*Se impondrá pena de prisión de dos a cuatro años:*

a) A quien, en nombre y por cuenta de una persona jurídica nacional o extranjera, o persona física extranjera, contribuya, done o realice aportes, en dinero o en especie, a favor de un partido político.

b) Al extranjero(a) que contribuya, done o realice aportes, en dinero o en especie, a favor de un partido político, excepto cuando se trate de lo establecido en el artículo 124 de este Código.

c) Al extranjero(a) o representante legal de persona jurídica extranjera que adquiera bonos o realice otras operaciones financieras relacionadas con los partidos políticos.

d) A quien realice contribuciones, donaciones o aportes directamente a favor de tendencias, candidatos o precandidatos oficializados por el partido político, evadiendo los controles de las finanzas partidarias.

e) A quien contribuya, done o entregue cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a favor de un partido político por medio de terceras personas, grupos u organizaciones paralelas o mediante la utilización de mecanismos de gestión o recaudación que no estén previamente autorizados por el comité ejecutivo superior del partido.

#### **ARTÍCULO 275.-**

#### **Delitos relativos a recepción de contribuciones privadas ilegales**

*Se impondrá pena de prisión de dos meses a un año al tesorero del comité ejecutivo superior del partido que omita llevar un registro*

*de actividades de recaudación de fondos del partido, incluidas las tendencias y los movimientos.*

*La pena será de prisión de dos a seis años para:*

*a) El o la miembro del comité ejecutivo superior del partido, que tenga conocimiento de contribuciones, donaciones o aportes contraviniendo las normas establecidas en este Código, en dinero o en especie, y no lo denuncie ante las autoridades competentes.*

*b) Los(as) miembros del comité ejecutivo superior del partido, candidatos, precandidatos oficializados por los partidos políticos, responsables de las campañas electorales o cualquier otro personero del partido que reciba contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte valiéndose de una estructura paralela para evadir el control del partido político.*

*c) Los(as) miembros del comité ejecutivo superior del partido, las jefaturas de las campañas electorales o cualquier otro personero del partido que reciba contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte ilegal.*

*d) A los candidatos(as) y precandidatos(as) oficializados por el partido político que reciban contribuciones, donaciones o aportes directamente.*

**ARTÍCULO 276.-**

***Delitos relativos a las tesorerías de los partidos***

*Se impondrá pena de prisión de dos a cuatro años:*

*a) Al tesorero o a la persona autorizada por el partido político para administrar los fondos partidarios, que reciba, directa o indirectamente, contribuciones, donaciones, préstamos o aportes, en dinero o en especie, en contravención a lo dispuesto en esta Ley, sean estos provenientes de personas jurídicas, extranjeros, depositados en cuenta bancaria en el extranjero o realizados mediante estructuras paralelas*

Alega el accionante que los artículos cuestionados producen las siguientes infracciones a normas o principios constitucionales: **1) Principios de razonabilidad y legalidad:** En cuanto a los artículos 128, 274 inciso a) y 276 inciso a), refiere el accionante que los mismos tienen un contenido irrazonable, dado que considera que los legisladores no pueden tipificar como delitos conductas que no sean socialmente dañinas o que no vulneren otros valores tutelados constitucionalmente. Tampoco podrían tipificar como delitos conductas que no sean contrarias al orden público, la moral o las buenas costumbres. Ello por cuanto, el artículo 28 constitucional permite al legislador incursionar únicamente en la regulación de las acciones privadas que puedan dañar la moral, el orden público o los derechos de terceros. En ese sentido, estima que las normas son inconstitucionales porque por su naturaleza deben ser faltas de carácter administrativo electoral, que deben sancionarse con pena de multa y eventualmente con el “decomiso” de los bienes no registrados. Además aduce que la pena prevista en los artículos 128, 274, 275 y 276 inciso a) es desproporcionada, porque se castiga el incumplimiento de un deber de naturaleza administrativa y la sanción es mayor al beneficio que con ella se pretende obtener a favor de la colectividad. **2) Derecho de propiedad:** Considera que las normas son violatorias de ese derecho ya que impiden el ejercicio pleno del derecho al

EXPEDIENTE N° 13-003051-0007-CO

dominio, goce y disfrute del derecho de propiedad, en caso de que se utilice la figura mercantil de la sociedad anónima. **3) Violación al principio de igualdad:** El accionante alega violación al principio de igualdad porque a las sociedades se les otorga un trato desigual en relación con otras personas que sí pueden disponer libremente de su patrimonio y además considera que el principio de igualdad resulta vulnerado en razón de que al condenado por ese delito no se le puede conmutar la pena, lo cual no es así en relación con los demás delitos.

## **II.- Inadmisibilidad de la acción por adolecer de falta de fundamentación.**

Un requisito esencial de la acción de inconstitucionalidad lo constituye la fundamentación clara y precisa del escrito de interposición de la acción (artículo 78 de la Ley de Jurisdicción Constitucional) el cual debe sustentar inequívocamente cuáles son las normas que se cuestionan y cuáles son los motivos de inconstitucionalidad, a saber, las normas y principios del Derecho de la Constitución que resultan lesionados. En el caso que se estudia, esta Sala coincide con lo afirmado por la Procuraduría en su informe, en el sentido de que el accionante incumple con esa exigencia de fundamentación, al hacer afirmaciones genéricas, sin sustentación individualizada de la posible inconstitucionalidad de cada una de las normas que impugna. Se puede apreciar en el escrito de interposición de la acción que lo que hace el accionante es desarrollar el contenido de determinados principios, tales como razonabilidad y proporcionalidad, legalidad, igualdad y la potestad sancionatoria de la Administración, sin que se relacione el contenido de estos en forma específica con alguna o algunas de las normas cuya inconstitucionalidad se reclama. Ese análisis pormenorizado corresponde realizarlo al accionante y no a la Sala Constitucional, dado que la acción es un proceso formal, que pretende tutelar la supremacía constitucional, en

la medida en que el reclamo cumpla con determinados requisitos, entre estos, la existencia de un asunto base pendiente de resolver, el patrocinio letrado y la debida fundamentación. Obsérvense los argumentos planteados: En cuanto a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad, no fundamenta el accionante por qué estima que las normas cuestionadas no protegen valores constitucionales, derechos de terceros, el orden público o la moral, limitándose a señalar que las conductas deberían ser ilícitos administrativos sancionados con multa y no de índole penal, lo cual es inatendible porque ciertamente es una decisión del legislador, que eventualmente puede ser examinada, siempre y cuando el accionante otorgue y fundamente los motivos de inconstitucionalidad. Omite indicar por qué considera que se vulnera el principio de legalidad, tampoco expone las razones por las que estima que las penas previstas son desproporcionadas, ni aporta parámetro de comparación alguno. En cuanto al alegato de violación al derecho de propiedad, no señala el accionante cuáles normas en concreto estima violatorias de ese derecho y tampoco fundamenta por qué considera que las limitaciones que tienen las personas jurídicas para donar, contribuir o dar aportes a los partidos políticos son irrazonables. Por último, en cuanto al principio de igualdad, tampoco concreta el accionante cuáles son las normas que impugna, ni el trato discriminatorio que según señala se le da a las sociedades o personas jurídicas. Tampoco motiva cuál de las normas impugnadas impide que se de una conmutación de la pena, ni acredita en qué consiste la discriminación que menciona. Así las cosas, lo procedente es rechazar de plano la acción por considerar esta Sala que es manifiestamente infundada y que no resulta viable realizar una prevención, dado que equivaldría a plantearla nuevamente.

**Por tanto:**

Se rechaza de plano la acción.



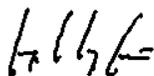
Gilbert Armijo S.  
Presidente a.i



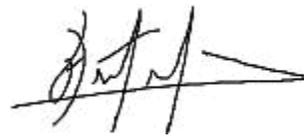
Fernando Cruz C.



Paul Rueda L.



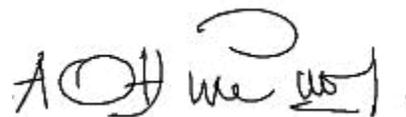
Jorge Araya G.



Fernando Castillo V.



Aracelly Pacheco S.



Jose Paulino Hernández G.

Documento Firmado Digitalmente

-- Código verificador --



FQJSXMXORE61

EXPEDIENTE N° 13-003051-0007-CO