



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

La financiación de los partidos políticos en Costa Rica

Dr. Luis Antonio Sobrado González*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 2 de octubre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de diciembre de 2009.

Resumen: Analiza el régimen de financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica, el cual y según el marco normativo se rige por un modelo mixto, por lo que los patrimonios de estos se alimentan por el financiamiento público directo, las contribuciones, donaciones o aportes de sus miembros y los bienes y recursos que autoricen sus estatutos y no prohíba la ley.

Palabras claves: Financiamiento del partido político / Contribución estatal / Deuda política / Financiamiento directo / Contribuciones / Contribuciones privadas / Control financiero.

Abstract: It analyzes the system of financing political parties in Costa Rica, which according to the regulatory framework and is governed by a mixed model, so that the assets of these are fed by direct government funding, contributions, donations or contributions from their members and assets and resources that allow its statutes and not prohibited by law.

Key words: Financing political party / Contribution state / Debt Policy / Direct Funding / Contributions / Private contributions / financial control.

* Costarricense. Licenciado y Doctor en Derecho, grados académicos otorgados por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de 1999. Actualmente es el Presidente del organismo electoral costarricense y, en esa condición, ejerce la presidencia *pro tempore* de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe; coordina además las comisiones de Asuntos Académicos y de Gobierno Digital del TSE y dirige su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad había ocupado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de veinte años de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica* (San José: IJSA, 2005), *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2007) y de varios artículos en revistas especializadas. Dirección electrónica: lsobrado@tse.go.cr.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Costa Rica fue el segundo país de América Latina en introducir el financiamiento público de los partidos políticos, lo que se produce en 1956 con la reforma del artículo 96 constitucional dispuesta por ley n.º 2036 del 18 de julio;¹ momento a partir del cual se prevé que el Estado reembolse, luego de celebrados los respectivos comicios, *“los gastos en que incurran los Partidos Políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo”*.

Esa enmienda constitucional en su momento se justificó alegando que el subsidio era necesario para paliar la influencia en la política de los grupos de poder económico; y para garantizar la equidad de la contienda electoral. El mecanismo resultante –que tiene como antecedente la legislación promulgada en 1954, que ordenó el pago de las deudas contraídas por los partidos contenientes en la elección del año anterior, y de acuerdo con la votación obtenida en la misma– vino a sustituir la vieja práctica, prohibida por el constituyente de 1949, de cancelar las deudas del partido triunfante mediante deducciones salariales a los funcionarios públicos.²

Otras reformas al mismo numeral constitucional de gran relevancia, fueron las operadas por las leyes n.º 4765 y 7675 del 17 de mayo de 1971 y 2 de julio

¹ Uruguay lo había hecho en 1928.

² “Ya en 1910, durante la primera administración de don Ricardo Jiménez, el partido triunfante emitía una circular dirigida a los empleados públicos con el fin de que autorizaran la deducción de parte de su salario para cancelar las deudas contraídas por el partido durante la campaña electoral. Con algunos altibajos la práctica devino en norma, siendo finalmente extirpada del sistema mediante la escueta declaración aprobada por los constituyentes de 1949: *Artículo 96.- El Estado no podrá hacer ni permitir que se haga deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas*” (Kevin Casas, “Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos”; en: *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, San José, Universidad de Costa Rica, 2001, pág. 308-309).



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

de 1997, respectivamente.

La reforma de 1971 autorizó la *“financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos”*, lo que *“... transformó la naturaleza de la subvención de ser un reembolso postelectoral a ser, en lo fundamental, un instrumento de financiamiento preelectoral”*.³ No obstante, en atención a vicios acaecidos en la tramitación de esa enmienda constitucional, la innovación fue eliminada veinte años después por sentencia n.º 980-91 de la Sala Constitucional.

La reforma constitucional de 1997 tiene, en este ámbito, una triple importancia. En primer lugar, restauró el adelanto parcial de la contribución estatal. En segundo término, dispuso que esa contribución no sólo se destinara a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, sino también a satisfacer sus necesidades de capacitación y organización política. Por último, originó la regla constitucional según la cual las contribuciones privadas a los partidos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.

En la actualidad, el tema del financiamiento partidario está regulado en el artículo 96 de la Constitución Política y en el Código Electoral recientemente promulgado por ley n.º 8765 del 19 de agosto de 2009 –en adelante “CE”–; cuerpo legal que contiene un capítulo sexto en su título tercero (art. 86 a 135) denominado *“Régimen económico de los partidos políticos”*, resultando también

³ *Ibid.*, pág. 309.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

relevantes sus numerales 52, 136 a 140, 273 a 276, 283 a 289, 296, 299 y 300, así como sus “transitorios” primero, tercero, cuarto y sétimo.

En Costa Rica, de acuerdo con ese marco normativo, rige el modelo mixto de financiamiento de los partidos políticos. Sus patrimonios se alimentan entonces de:

- Las sumas que perciban a título de contribución estatal, que es la forma en que se denomina el financiamiento público directo.
- Las contribuciones, donaciones o aportes de sus miembros y simpatizantes.
- Los “*bienes y los recursos que autoricen sus estatutos y no prohíba la ley*” (art. 86 del CE), dentro de los que podrían contemplarse los derivados de cualquier negocio jurídico o actividad económica privada de carácter lícito, (así precisado en la resolución n.º 2476-E-2003 del TSE).⁴

De seguido se analizará de manera separada el régimen de la contribución estatal y el de las contribuciones, donaciones o aportes particulares.

Antes de ello, sin embargo, conviene dejar establecidos dos asuntos de

⁴ La presente resolución y las demás que se citan en este trabajo pueden ser consultadas en el sitio web del TSE (www.tse.go.cr). Éstas cobran gran importancia en la realidad política y normativa costarricense, de modo general, dada la singular potencia hermenéutica de la que goza el TSE, el cual produce jurisprudencia electoral no sólo a partir de las interpretaciones legales reiteradas y concordantes que –expresadas a modo de *ratio decidendi*– surjan del conjunto de sentencias que dicte para resolver las controversias electorales (concepto tradicional de jurisprudencia). La jurisprudencia electoral costarricense también nace de las declaraciones interpretativas formuladas por el TSE al margen de cualquier controversia concreta y cuyo valor es similar a la “interpretación auténtica” de origen parlamentario; es decir, producen una doctrina legal sin necesidad de reiteración de pronunciamientos y que resulta vinculante *erga omnes* desde su adopción. Así sucede porque, al momento de reconocerle la Constitución a la Asamblea Legislativa la potestad de interpretar auténticamente la ley, se aclara: “salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones” (art. 121); restricción parlamentaria que cobra sentido a la luz del artículo 102, inciso 3), constitucional, que encomienda a ese Tribunal “Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral”. De conformidad con el artículo 12 inciso c) del CE, dichas declaraciones interpretativas proceden a solicitud del comité ejecutivo superior de los partidos políticos e, incluso, en forma oficiosa.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

importancia.

En primer lugar, que en la legislación costarricense no existen “franjas electorales”, es decir, transmisión gratuita de mensajes políticos de los partidos políticos. Tampoco topes o límites a los gastos de campaña; ciertamente existen restricciones sobre las erogaciones de este tipo susceptibles de reembolso estatal, como veremos, pero nada impide que se efectúen con cargo al financiamiento partidario privado.

En segundo lugar, que el único mecanismo de financiamiento público indirecto previsto, consiste en que los entes públicos pueden facilitar, en cualquier tiempo, sus instalaciones para las actividades de los partidos, previa comunicación al Tribunal Supremo de Elecciones –en adelante “TSE”– (art. 137.g del CE).

I. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO

En Costa Rica existe un régimen constitucional relativo al financiamiento público directo de los partidos políticos, que se complementa con otro de raíz exclusivamente legal, y que permite subvencionar su participación en las elecciones municipales.

a) Régimen constitucional

Las reglas fundamentales del financiamiento público de los partidos políticos, que en el medio costarricense se denomina contribución estatal,



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

aparecen consignadas en el numeral 96 de la Constitución Política⁵.

De acuerdo con este mandato constitucional, son sujetos del financiamiento público únicamente los partidos políticos de carácter nacional y provincial; es decir, están excluidos del mismo los inscritos a escala cantonal,⁶ así como los candidatos, los legisladores y cualquier otro sujeto u organización.

En cuanto al momento del desembolso, es de señalar que los recursos se giran una vez cada cuatro años, después de que concluyan las elecciones de Presidente de la República y de diputados a la Asamblea Legislativa –que se celebran concurrentemente el primer domingo del mes de febrero respectivo–; dineros que los partidos perciben a título de reembolso de los gastos que hayan efectuado con motivo de su participación en el proceso electoral, a partir de la convocatoria y hasta cuarenta y cinco días naturales después de celebrada la

⁵ “Artículo 96.- El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores políticos para el pago de deudas políticas. El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. La contribución será del cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del producto interno bruto del año trasanterior a la celebración de la elección para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje. Este porcentaje se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, y satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros. 2. Tendrán derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participaren en los procesos electorales señalados en este artículo y alcanzaren al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un Diputado. 3. Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley. 4. Para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley. La ley que establezca los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de este artículo, requerirá, para su aprobación y reforma, el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.”

⁶ “Los partidos políticos tendrán carácter nacional cuando se inscriban para la elección a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, a una asamblea constituyente, la elección de diputadas y diputados o los cargos municipales en todo el territorio nacional. Los partidos políticos tendrán carácter provincial cuando se propongan intervenir solamente en la elección de diputadas y diputados o cargos municipales de la provincia. Los partidos políticos tendrán carácter cantonal cuando se inscriban únicamente para participar en la elección de cargos municipales del cantón. El partido político inscrito a escala nacional se entenderá que lo está a escala provincial y cantonal en todas las provincias y cantones del país.” (art. 51 del CE).

elección. Esta regla se matiza, empero, de dos maneras:

- La Constitución Política, en el numeral citado, consagra el *derecho de las agrupaciones partidarias a que se les adelante parcialmente la contribución estatal*. Con fundamento en ello, el CE estipula en sus artículos 96 a 98 que, del monto total de esa contribución, se destinará un 15% para el financiamiento anticipado, que se distribuye entre los partidos nacionales (un 80%) y entre los provinciales (el restante 20%) en sumas iguales dentro de cada categoría. Los partidos podrán retirar esos recursos a partir de la presentación de sus candidaturas para ser inscritas, siempre y cuando rindan, previamente, garantías líquidas suficientes y hayan cumplido con el deber que establece el artículo 135 del CE de publicar anualmente sus estados financieros y la lista de sus contribuyentes, (así interpretado por acuerdo del TSE adoptado en el artículo 4.º de la sesión n.º 89-2009). Aquellos partidos que no superen el umbral constitucionalmente dispuesto deberán devolver el adelanto; también tendrán que reintegrar los excedentes los partidos cuyo derecho resulte inferior a lo adelantado.
- Las agrupaciones políticas deben predeterminar en sus estatutos, lo que destinarán de la contribución estatal para cubrir sus gastos de capacitación y organización política en período no electoral. Una vez concluida la elección de Presidente de la República y diputados a la Asamblea Legislativa y establecido –a la luz de sus resultados– el monto global de contribución estatal que corresponde a cada partido, la suma correspondiente a capacitación y organización política –según resulte de

aplicar la predefinición estatutaria– constituirá una *reserva* para cubrir sus gastos futuros por esos conceptos, a liquidar sucesiva y trimestralmente (art. 52.p, 89, 95, 107 y “transitorio” cuarto).⁷

El monto máximo a distribuir entre ellos, es el equivalente al 0,19% del producto interno bruto del año tras anterior a la celebración de la elección correspondiente (PIB), aunque la ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje.⁸

El TSE, tan pronto declare la elección de diputados, debe distribuir ese monto entre los distintos partidos con derecho a la contribución estatal; habrá de utilizar, como único criterio de distribución, la fuerza electoral de cada una de esas agrupaciones políticas, según lo preceptúa el artículo 90 del CE.⁹ La cifra resultante será el monto máximo que cada uno de los partidos podrá obtener a

⁷ El nuevo CE introduce, en este terreno, un importante cambio de modelo consistente en un esquema de financiamiento permanente de los gastos de capacitación y organización política; con ello sustituye el modelo anterior, bajo el cual las erogaciones de este tipo producidas durante todo el cuatrienio previo se liquidaban conjuntamente con el gasto electoral, luego de la elección presidencial y de diputados. De ahí que el “transitorio” cuarto del CE establece un régimen de transición en los siguientes términos: “La liquidación establecida en este Código, que deberán presentar los partidos con derecho a la contribución estatal, de conformidad con el artículo 96 de la Constitución Política, correspondiente a la campaña política 2006-2010, incluirá un apartado con la liquidación de los gastos de capacitación y organización política que hayan efectuado con posterioridad al día inmediato siguiente a aquel en que entregaron al TSE la liquidación final de la campaña anterior y hasta la fecha de convocatoria a las elecciones para presidente y vicepresidentes que se celebrarán en el año 2010”.

⁸ La Asamblea Legislativa, en ejercicio de esa atribución, dispuso por ley n.º 8119 de julio de 2001 que para las elecciones de 2002 la contribución no podría exceder el 0,10% del PIB; con motivo de las elecciones de 2006, momento en que ya no regía esa disminución transitoria, el monto quedó fijado en la suma de ₡ 13.956.101.540 (US\$ 24 millones, aproximadamente, al tipo de cambio actual). Para las elecciones de febrero de 2010 y en conformidad con el “transitorio” primero del CE, el porcentaje será de un 0,11 del PIB, que equivale a ₡ 17.174.926.340 (alrededor de US\$ 29 millones).

⁹ “... El TSE, tan pronto declare la elección de diputados, dispondrá, por resolución debidamente fundada, la distribución del aporte estatal entre los partidos que tengan derecho a él. El Tribunal determinará la distribución, siguiendo el procedimiento que se describe a continuación: a) Se determinará el costo individual del voto; para ello, el monto total de la contribución estatal se dividirá entre el resultado de la suma de los votos válidos obtenidos por todos los partidos políticos con derecho a contribución, en la elección para presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa. b) Cada partido podrá recibir, como máximo, el monto que resulte de multiplicar el costo individual del voto por el resultado de la suma de los votos válidos que obtuvo en la elección para presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa, o por lo que obtuvo en una u otra elección, si solo participó en una de ellas, deduciendo de esta los montos que se hayan distribuido a título de financiamiento anticipado caucionado.”.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

título de reembolso de sus gastos, del que el TSE ordenará, en esa misma oportunidad, retener la suma equivalente a las deudas que tengan pendientes con la seguridad social (sentencia n.º 4114-E8-2009).

Las siguientes son las condiciones para que los partidos nacionales y provinciales puedan acceder a la contribución:

- Que participen en la elección de Presidente de la República o de diputados a la Asamblea Legislativa.
- Que superen el umbral constitucional.
- Que comprueben, con posterioridad a la elección, sus gastos ante el TSE; sólo se les reconocerán las erogaciones legalmente justificables que puedan demostrar como efectivamente producidas.
- Que previamente hayan fijado en sus estatutos el porcentaje de la contribución estatal que destinarán a capacitación y organización política (sentencia n.º 1257-P-2000).

El segundo inciso del artículo 96 constitucional establece el umbral necesario para tener derecho a la contribución. Éste consiste en haber obtenido al menos un 4% de los sufragios válidos para la elección presidencial o de diputados, a nivel nacional o provincial, o haber elegido por lo menos, un diputado.¹⁰

¹⁰ De acuerdo con la sentencia n.º 591-E-2002 del TSE, el partido de carácter nacional –con independencia de los votos obtenidos– también supera ese umbral si obtiene un diputado (la literalidad de la norma conducía a entender que ese supuesto sólo era aplicable a los partidos provinciales); también interpretó, mediante resolución n.º 1297-E-2006, que el partido nacional que, sin alcanzar ese 4% en la votación general, lo superara en alguna o algunas provincias, tendría derecho a la contribución estatal proporcionalmente a su resultado electoral en esa o esas circunscripciones específicas.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

El trámite para percibir la contribución estatal, arranca con la liquidación de gastos que los partidos con derecho a ella deben presentar al TSE dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la declaratoria de elección de diputados, refrendada por un contador público autorizado que se haya previamente registrado ante la Contraloría General de la República (en adelante "CGR"). Conforme lo adelantábamos, en lo que atañe a la reserva resultante para sus erogaciones futuras de capacitación y organización política, las liquidaciones deben ser trimestrales

La evaluación de las liquidaciones la realiza el TSE sobre la base de la documentación aportada por los partidos, a saber: a) certificación de ese contador sobre los gastos partidarios, y su informe sobre los resultados del estudio que efectuó para emitir tal certificación y sobre las correspondientes recomendaciones de control interno; y b) comprobantes, facturas, contratos y demás documentos que respalden la liquidación presentada. Los documentos suscritos por el contador, sustentarán las respectivas resoluciones del TSE ordenando los pagos –salvo que deban retenerse en todo o en parte por algún motivo–,¹¹ que habrán de dictarse dentro del plazo de quince días hábiles; sin embargo, si existiera algún motivo que haga presumir la no conformidad de los gastos liquidados, el TSE podrá ordenar la revisión de los documentos señalados en el inciso b) anterior (art. 103 a 107 del CE).

La Tesorería Nacional, órgano adscrito al Ministerio de Hacienda, deberá

¹¹ A los motivos de retención ya apuntados, cabe agregar que el artículo 300 del CE establece que podrá también retenerse hasta un 5% de esa contribución cuando el partido correspondiente no haya saldado la multas que previamente se le impongan.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

entregar lo que corresponda a cada partido o a sus cesionarios.

Sobre esto último, cabe aclarar que los partidos podrán ceder –total o parcialmente– su derecho eventual a esa contribución, como fórmula financiera para obtener anticipadamente recursos privados para atender sus gastos ordinarios o de campaña. Dicha cesión se efectúa mediante la emisión de certificados partidarios, que las agrupaciones políticas –a cambio de un descuento-¹² negocian con cualquier persona costarricense interesada o utilizan como instrumento de pago de gastos admisibles; también pueden servir como garantía de operaciones crediticias con los bancos. Si la contribución a que finalmente tenga derecho un partido no alcanzare para cubrir el pago de esos certificados, su valor disminuirá proporcionalmente. Es posible colocar varias emisiones, pero únicamente si queda cubierta en su totalidad la primera emisión, procederá el pago de la segunda, en forma proporcional si fuere del caso; regla que regirá en el caso de que se hagan terceras o más emisiones. Las emisiones de los certificados, así como la verificación de operaciones crediticias respaldadas por aquellos, deben ser comunicadas al TSE (art. 115 a 119 del CE).

En punto a los tipos de gasto susceptibles de reembolso estatal, el mismo artículo 96 constitucional y el numeral 92 del CE, disponen que la contribución estatal se destinará, en primer lugar, a cubrir los *gastos que genere la participación de los partidos políticos en los comicios presidenciales y diputadiles*, a partir de su convocatoria y hasta cuarenta y cinco días naturales después de

¹² Ese costo financiero puede ser amparado a la contribución estatal hasta una tasa máxima del 15%.

celebrada la elección.¹³

En segundo lugar, la contribución también se dirigirá a satisfacer las necesidades partidarias de *capacitación y organización política*¹⁴ en período no electoral, mediante la constitución de una reserva para afrontar gastos futuros en este terreno, que serán objeto de reembolso mediante ulteriores liquidaciones trimestrales. Según se adelantaba, corresponde a los propios partidos fijar anticipadamente en sus estatutos los porcentajes que destinarán a cada uno de estos rubros (art. 96 de la Constitución y 52.p del CE); fijación que condiciona el acceso a la contribución estatal del período respectivo.

Los gastos de capacitación deben destinarse, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de igualdad efectiva. Al momento de presentar la liquidación para acceder al reembolso estatal; los partidos políticos deben adjuntar una certificación de contador público autorizado que así lo acredite, porque de lo contrario no se autorizará pago de

¹³ El artículo 94 del CE define las modalidades de este tipo de gasto del siguiente modo: "a) La propaganda, entendida como la acción de los partidos políticos para preparar y difundir sus ideas, opiniones, programas de gobierno y biografías de sus candidatos a puestos de elección popular, por los medios que estimen convenientes. b) La producción y la distribución de cualquier signo externo que el partido utilice en sus actividades. c) Las manifestaciones, los desfiles u otras actividades en vías públicas, plazas, parques u otros sitios públicos. d) Las actividades de carácter público en sitios privados. e) Todo gasto operativo, técnico, funcional y administrativo, dirigido a la preparación y ejecución de las actividades necesarias para la participación en el proceso electoral."

¹⁴ El artículo 93 del CE enlista así los gastos de esta naturaleza: **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."



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

monto alguno por ese concepto en particular (art. 103 del CE).

Cabe resaltar que, dentro de los gastos justificables bajo el rubro *organización política*, están naturalmente comprendidos aquellos que se produzcan con motivo de los procesos internos de los partidos tendientes a designar sus candidatos, ya sea por medio de “*convenciones*” o cualquier otro mecanismo que se determine al efecto. Se aclara que corresponde a cada partido determinar estatutariamente la forma de escogencia de sus candidatos, aunque las designaciones requerirán la ratificación de su asamblea superior, salvo que se trate de convenciones para elegir candidato presidencial, en cuyo caso la voluntad mayoritaria de ese proceso se tendrá como firme (art. 52.k del CE).

El siguiente cuadro refleja las sumas relativas a la contribución estatal durante los dos últimos períodos y detalla el monto máximo que cada formación política obtuvo en proporción a su fuerza electoral, las sumas liquidadas y las finalmente aprobadas:

CUADRO N.° 1*

CONTRIBUCIÓN ESTATAL DE LOS PERÍODOS 1998-2002 Y 2002-2006**

PARTIDO	1998-2002			2002-2006		
	Tope máximo	Liquidado	Aprobado	Tope máximo	Liquidado	Aprobado
LIBERACIÓN NACIONAL	¢1.501.552	¢2.708.140	¢1.501.552	¢5.881.823	¢4.980.940	¢3.802.653
ACCIÓN CIUDADANA	¢1.243.395	¢456.277	¢354.313	¢4.949.243	¢1.830.540	¢1.510.518
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	¢1.765.623	¢2.254.075	¢1.649.844	¢862.562	¢1.292.128	¢655.706
MOVIMIENTO LIBERTARIO	¢284.209	¢0	¢0	¢1.339.497	¢1.461.712	¢799.310
RENOVACIÓN COSTARRICENSE	¢120.310	¢375.875	¢89.257	¢183.796	¢203.341	¢178.295
RESTAURACIÓN NACIONAL				¢154.323	¢146.547	¢47.011
UNIÓN NACIONAL				¢313.594	¢411.873	¢313.594
UNIÓN AGRÍCOLA CARTAGINESA				¢44.057	¢57.408	¢0
ACCESIBILIDAD SIN EXCLUSIÓN				¢120.471	¢96.773	¢69.000
FRENTE AMPLIO				¢83.241	¢79.062	¢76.376
GUANACASTE INDEPENDIENTE				¢23.494	¢0	¢0
TOTALES	¢4.915.089	¢5.794.367	¢3.594.966	¢13.956.101	¢10.560.324	¢7.452.463
EQUIVALENTE EN US\$***	\$8.330	\$9.821	\$6.093	\$23.654	\$17.899	\$12.631

* Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE

** Los montos se expresan en miles de colones y dólares

*** Al tipo de cambio actual (US\$ 1 = ¢ 590)

Para poner en perspectiva los anteriores montos, conviene precisar cuáles fueron los costos asociados a la organización de las elecciones generales de febrero de 2006:

CUADRO N.° 2*
CONSOLIDADO DE GASTOS TOTALES ELECCIONES GENERALES
FEBRERO 2006**

CONCEPTO	MONTO
GASTOS DIRECTOS VINCULADOS AL PROCESO ELECTORAL	¢1.302.749.738,32
GASTOS INDIRECTOS VINCULADOS AL PROCESO ELECTORAL	¢982.400,000.00
GASTO TOTAL	¢2.285.149.738,32
EQUIVALENTE EN US\$***	\$3.873.135,15
TOTAL DE ELECTORES INSCRITOS EN EL PADRON	2.550.613
COSTO DEL VOTO POR ELECTOR	¢895,92
EQUIVALENTE EN US\$***	\$1,52

* Fuente: TSE

** No incluye la contribución estatal

** Al tipo de cambio actual (US\$ 1 = ¢590)

El costo global que tuvo ese proceso electoral, de acuerdo con los anteriores datos, asciende a la suma de US\$ 16.504.135 –US\$ 6,47 por elector–, de la cual únicamente el 23,47% corresponde a los gastos de la administración electoral (US\$ 3.873.135 –US\$ 1,52 por elector–); el restante 76,53% (US\$ 12.631.000 –US\$ 4,95 por elector–) se destinó a la contribución estatal finalmente cancelada a los partidos políticos.

Por otro lado, debe advertirse que no coinciden los montos liquidados por contribución estatal –ni mucho menos los aprobados–, con lo realmente gastado por los partidos durante la respectiva campaña electoral, por varios motivos: en primer lugar, la mayoría de las agrupaciones políticas nacionales y provinciales no superó el umbral para acceder a esa contribución, por lo que sus erogaciones no se reflejan en estos cálculos. En relación con los que sí lo superaron, si bien



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

es cierto que la mayoría de los gastos corresponden a esa campaña electoral, también lo es que lo liquidado contempla gastos de organización y capacitación efectuados durante todo el período cuatrienal; además, diversas erogaciones de campaña electoral no figuran por distintas razones (gastos no justificables por mandato legal o reglamentario o de imposible comprobación, por ejemplo).

Los partidos deben llevar la contabilidad actualizada y sus estatutos han de contener los mecanismos que garanticen la efectivapublicidad de su información contable y financiera (art. 86 y 52.m del CE; el anterior CE tenía los mismos preceptos). Estos mandatos, empero, han tenido hasta ahora una baja correspondencia con lo que en realidad sucede, a tal punto que muchas de las agrupaciones políticas no tienen implementado un adecuado sistema contable o del todo carecen de él. La práctica demuestra, además, que no han existido formas eficientes de divulgación y acceso público a esa información contable; situación que se espera revertir con las ambiciosas disposiciones del nuevo CE que, entre otras, obliga a los partidos a publicar anualmente sus estados financieros y su elenco de contribuyentes, que el TSE entiende como requisito para poder girar recursos de la contribución estatal.

Todo lo anterior ha hecho que resulte difícil o imposible, precisar la magnitud exacta del gasto partidario en los procesos electorales.

b) Régimen complementario

En el marco de la tramitación legislativa que condujo a la aprobación del nuevo CE y por consulta presentada por los diputados que integraban la



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

respectiva comisión parlamentaria, el TSE interpretó el artículo 96 de la Constitución Política en el sentido:

"... que, aunque esta norma no contemple expresamente el financiamiento público de los gastos partidarios derivados de su participación en las elecciones municipales autónomas, ello no obsta para que el legislador reduzca el monto de contribución estatal, destinando recursos a los partidos políticos para otro tipo de actividades de interés público, por lo que sería posible que estas rebajas sirvan para financiar su intervención en las elecciones municipales, siempre que los regímenes de financiamiento público para los partidos políticos, tanto el que deriva del artículo 96 constitucional como el complementario eventualmente creado por ley, no superen en conjunto el tope definido por el citado artículo ..." (sentencia n. ° 2887-E8-2008 de 26 de agosto de 2008).

Esto viabilizó que, un año después, el nuevo CE contenga un régimen especial de financiamiento público directo que complementa el régimen constitucional de contribución estatal mediante el subsidio de los gastos que genere la participación de los partidos políticos en las elecciones municipales autónomas.¹⁵

Según se desprende de los artículos 99 a 102 del CE, el régimen complementario se ajusta a los principales parámetros del régimen

¹⁵ Hasta 1998 las elecciones nacionales y las municipales se hicieron de modo concurrente, el primer domingo de febrero cada cuatro años. Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en el Código Municipal promulgado en 1998, los alcaldes municipales y los concejales de distrito se tornaron funcionarios de elección popular a elegir, conjuntamente con los síndicos, en una elección autónoma que, en el 2002, 2006 y 2010, corresponde verificar el primer domingo del mes de diciembre siguiente a la elección nacional. Reformas electorales ratificadas por el nuevo CE harán que, a partir del 2016, la elección municipal se celebre a mitad del período presidencial y que en ésta se designen todos los funcionarios municipales de elección popular, es decir, incluyendo a los regidores que, del 2002 al 2010, han seguido designándose conjuntamente con el Presidente de la República y los diputados de la Asamblea Legislativa.

constitucional, en tanto está previsto como un mecanismo de reembolso postelectoral de los referidos gastos de los partidos, en proporción a la fuerza electoral de cada uno de ellos y previa comprobación de los mismos ante el TSE; asimismo, se establece un umbral similar para acceder al financiamiento (obtener un mínimo de un 4% de los votos emitidos en el cantón respectivo o elegir, al menos, un regidor). Sin embargo, presenta algunas importantes diferencias:

- Está exclusivamente diseñado para cubrir las erogaciones de los partidos que genere su participación en el proceso electoral municipal, a partir de su convocatoria y hasta cuarenta y cinco días naturales después de celebrada la elección; por tal motivo, se trata de recursos que no se pueden emplear para apoyar las actividades partidarias de capacitación y organización política.
- De ese subsidio se pueden beneficiar también los partidos de carácter cantonal.
- El monto máximo a distribuir entre el conjunto de partidos es la suma equivalente al 0,03% del PIB (art. 91 del CE).¹⁶
- No está previsto el financiamiento anticipado.

II. CONTRIBUCIONES, DONACIONES O APORTES PRIVADOS

El artículo 96 constitucional dispone que las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley; mandato que desarrollan los numerales 120 a 135 del CE, en los términos

¹⁶ Para los que se celebrarán en diciembre de 2010 quedó fijado en ₡ 4.684.070.820 (aproximadamente US\$ 8 millones).

que de seguido se explican.

La regla fundamental en este ámbito es que únicamente están permitidas las contribuciones de personas físicas costarricenses que se efectúen en el territorio nacional, aunque sin tope o limitación en cuanto a su monto, las que deben depositarse en una cuenta corriente única destinada por el partido exclusivamente a esos fondos.

En tal virtud están vedadas, en general, las contribuciones de personas jurídicas nacionales (art. 128 del CE), así como las contribuciones de extranjeros, a quienes también les está vedado otorgar préstamos, adquirir títulos o realizar cualquier otra operación que implique beneficio de cualquier clase para los partidos políticos (art. 128 del CE). Se exceptúan las organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo de la cultura, la participación política y la defensa de los valores democráticos, previamente acreditadas ante el TSE, que están legalmente autorizadas a colaborar en el proceso de capacitación de los partidos (art. 124 del CE). Tampoco son permitidas las *contribuciones desde el extranjero*, independientemente de la nacionalidad del donante, en tanto se prohíbe canalizar aportes por medio de entidades financieras ubicadas fuera del territorio nacional (art. 129 del CE).

Se prohíben también las *contribuciones directas a candidatos o precandidatos oficializados* de los partidos (todo aporte de ese tipo debe canalizarse por medio de la tesorería partidaria que, previo registro, la trasladará al beneficiario –art. 125 del CE–), la gestión paralela de contribuciones privadas



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

(que debe estar exclusivamente a cargo de la tesorería partidaria, o de las personas autorizadas por el comité ejecutivo superior de cada agrupación para realizar actividades de recaudación de fondos –art. 126 del CE–), y las donaciones por interpósito mano y las de carácter anónimo (cuando se pretendan hacer mediante depósito bancario, la respectiva entidad financiera debe abstenerse de acreditarlas y dar aviso inmediato al TSE, caso en el cual el organismo electoral podrá ordenar su congelamiento –art. 122 del CE–).

Los tesoreros de los partidos políticos están obligados a *informar* al TSE, trimestralmente, acerca de las contribuciones que reciban en dinero o, siendo en especie, que superaren el monto de dos salarios base; sin embargo, en el período comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, deberán rendir informe mensual (art. 130 y 132 del CE). Los informes deben identificar a los donantes e indicar el monto que cada uno de ellos aportó durante el período de que se trate, así como precisar si las contribuciones fueron efectuadas para las actividades propias del partido o para apoyar a un candidato o precandidato oficializado (art. 133 del CE). Para poder evaluar la seriedad de los informes que se presenten, se exige a los partidos suministrar, como anexo de los citados informes, copia certificada del auxiliar de la cuenta bancaria en donde conste el número de depósito, del estado de cuenta bancaria y de los estados contables del período (art. 133 del CE).

Los informes partidarios son fácilmente accesibles, puesto que se “*cuelgan*” en la página web del TSE (www.tse.go.cr). Además, cada partido debe publicar, durante el mes de octubre de todos los años y en un diario de circulación

nacional, un estado auditado de sus finanzas, incluyendo la lista de sus contribuyentes con detalle de lo aportado por cada uno (art. 135 del CE); según lo ya dicho, hasta que se cumpla ese mandato se podrán girar los recursos de la contribución estatal. Es oportuno agregar que, según el artículo 52 del CE, los estatutos partidarios deben contener:

"... n) Las normas que permitan conocer públicamente el monto de las contribuciones de cualquier clase, que el partido reciba y la identidad de quienes contribuyan. Asimismo, se deben contemplar los mecanismos necesarios para determinar el origen, cuando así se amerite. El tesorero o la tesorera estarán en la obligación de informar esos datos trimestralmente al comité ejecutivo superior del partido y al TSE. En el período de campaña política, el informe se rendirá mensualmente..."

Reglas que fomentan vías adicionales para la publicidad de los informes.

En el *siguiente* cuadro se puede visualizar el monto total de donaciones recibidas entre abril de 2002 y marzo de 2006 por cada partido que obtuvo la contribución estatal correspondiente a ese mismo período; cifras que se desprenden de los reportes que hicieron esas agrupaciones al TSE.

CUADRO N.º 3*
DONACIONES REPORTADAS DE ABRIL DE 2002 A MARZO 2006**

	Colones	Equivalente en US\$***
LIBERACIÓN NACIONAL	¢1.639.603.311	\$2.778.989

ACCIÓN CIUDADANA	¢154.036.111	\$261.078
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	¢101.985.376	\$172.857
MOVIMIENTO LIBERTARIO	¢283.472.704	\$480.462
RENOVACIÓN COSTARRICENSE	¢0	\$0
RESTAURACIÓN NACIONAL	¢0	\$0
UNIÓN NACIONAL	¢100.210.378	\$169.848
UNIÓN AGRÍCOLA CARTAGINESA	¢0	\$0
ACCESIBILIDAD SIN EXCLUSIÓN	¢0	\$0
FRENTE AMPLIO	¢1.948.300	\$3.302
GUANACASTE INDEPENDIENTE	¢0	\$0
TOTALES	¢2.281.256.180	\$3.866.536

* Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE

** Incluye únicamente a los partidos que obtuvieron contribución estatal durante el mismo período

*** Al tipo de cambio actual (US\$ 1 = ¢ 590)

III. MEDIOS DE COMUNICACIÓN COLECTIVA: ACCESO, ENCUESTAS Y USO DE RECURSOS PÚBLICOS

En Costa Rica no existe franja electoral gratuita, por lo que únicamente mediante pago pueden los partidos políticos transmitir propaganda por los medios de comunicación colectiva.¹⁷

Como ya se ha hecho mención, tampoco la ley consagra topes generales de gasto electoral para los partidos y éstos pueden hacer, en cualquier tiempo, toda clase de propaganda, inclusive electoral. Ciertamente el artículo 136 del CE estipula que:

¹⁷ Para ofrecer una idea aproximada del costo de la propaganda mediática, conviene mencionar las tarifas promedio que los medios reportaron al TSE con ocasión de la campaña presidencial de 2006, de conformidad con el registro que lleva al efecto la Institución: a) cuña radial de sesenta segundos: ¢ 14.603 (US\$ 25 al tipo de cambio actual); b) cuña televisiva de sesenta segundos en horario de 12 m.d. a 6 p.m.: ¢ 184.270 (US\$ 312); y c) una página en prensa escrita: ¢ 400.125 (US\$ 678).

“... tienen derecho a difundir, desde el día de la convocatoria a elecciones y hasta tres días antes del día de las elecciones, inclusive, toda clase de propaganda política y electoral en medios de comunicación colectiva. En cualquier momento podrán dar información política, difundir comunicados, realizar reuniones, actividades en sitios y recintos privados, sin necesidad de autorización alguna...”.

No obstante, en virtud del principio *pro libertate* y por no existir norma punitiva que lo respalde, no resultaría jurídicamente admisible que el Estado invoque esta disposición para restringir la actividad propagandística más allá de los supuestos de prohibición expresamente previstos y sancionados, que son:

- Tregua electoral: Durante los tres días inmediatos anteriores y el día de las elecciones, los partidos no podrán difundir propaganda en medios de comunicación colectiva. La misma restricción rige en el período que va del 16 de diciembre al 1 de enero previos al día de la elección, con la excepción de la posibilidad que tienen los candidatos presidenciales de dirigir tres mensajes navideños (art. 136 del CE).
- Divulgación de encuestas o sondeos de opinión durante esos mismos días preelectorales, así como la difusión –en cualquier momento del proceso electoral– de encuestas o sondeos elaborados por entidades no registradas ante el TSE (art. 138 del CE).
- Publicaciones que contengan injurias, calumnias o difamación, que son sancionables en los términos previstos en el Código Penal.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

- Propaganda que, valiéndose de las creencias religiosas del pueblo o invocando motivos de religión, incite a la ciudadanía a que se adhiera o se separe de partidos o candidaturas determinadas (art. 136 del CE).

Para que la propaganda mediática sea susceptible de reembolso estatal debe, además de no encontrarse bajo los anteriores supuestos irregulares, cumplir dos condiciones adicionales: que se verifique dentro del período que va de la convocatoria electoral hasta cuarenta y cinco días después de las votaciones (art. 92 del CE); y que se difunda en medios de comunicación inscritos previamente ante el TSE (art. 139 CE).

A propósito de este último requerimiento, cabe agregar que en la solicitud de inscripción deberán indicarse las tarifas de servicio, la razón social, las calidades de quien gestione a nombre del medio y el lugar para oír notificaciones. Las empresas y los medios de comunicación inscritos deberán garantizar igualdad de condiciones y de trato a todos los partidos políticos que participan en la justa electoral (art. 139 CE).

Este mandato de trato igualitario lo ha elevado la jurisprudencia electoral a condición de principio, a partir del cual precisó, por ejemplo, que los espacios gratuitos y descuentos especiales que brinden los medios a un partido en particular, constituye una modalidad de contribución o donación en su favor.¹⁸

¹⁸ El TSE, en resolución n.º 241-E-2006, sentenció: "... el otorgamiento gratuito a un partido político de una pauta, espacio o corto televisivo, radial o en periódicos, así como las "bonificaciones" o "descuentos" que a éstos se realicen y que se materialicen en una mayor cantidad de pauta publicitaria, constituyen fuentes de ingreso sujetas a las restricciones, controles y prohibiciones contenidas en el artículo 176 bis del Código Electoral, con lo cual el monto de estos aportes, por persona física o jurídica nacional, no debe superar el equivalente a cuarenta y cinco salarios base por año, estando las autoridades partidarias en la obligación de reportarlas ante este Tribunal Supremo de Elecciones. Sin



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Bajo la misma filosofía, tanto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (resolución n.º 428-98) como el TSE (n.º 2759-E-2001), definieron que todos los candidatos presidenciales tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad, en los debates preelectorales organizados por los medios de comunicación colectiva durante el proceso electoral. No obstante, una reciente sentencia del TSE (n.º 4099-E8-2009) interpretó, a la luz de la promulgación del nuevo CE, que la obligación de considerar a todos los candidatos y partidos en los debates político-electorales, solo rige para aquellos que sean organizados, a partir de la convocatoria electoral, por entes públicos.

El tema de la encuestas, por su parte, está regulado en los artículos 138 y 140 del CE. De acuerdo con éstos, para llevar a cabo su actividad en el período electoral, las entidades dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral, deberán registrarse ante el TSE dentro de los quince días posteriores a la convocatoria a elecciones.

Se prohíbe la difusión o publicación, parcial o total, por cualquier medio, de sondeos de opinión pública o encuestas relativas a procesos electorarios, durante los tres días anteriores al de las elecciones y el propio día, así como la divulgación –en cualquier momento del proceso electoral– de los elaborados por entidades no registradas.

embargo, se aclara que no deben considerarse como donación en especie aquellos “descuentos” o “bonificaciones” que los medios concedan a los partidos políticos como parte de una política empresarial general dirigida a dar un trato tarifario particular a aquellos clientes, de cualquier naturaleza, con un alto volumen de pauta publicitaria, siempre y cuando dicha política se traduzca en parámetros objetivos y haya sido debidamente reportada al Tribunal con motivo de la inscripción que demanda el artículo 85 del Código Electoral”.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Las entidades encuestadoras mantendrán en custodia y a disposición del TSE, los documentos que respaldan las encuestas y los sondeos publicados durante el proceso electoral, desde el día de su publicación hasta el día siguiente a la declaratoria oficial del resultado de las elecciones. Admitida una denuncia por el TSE, los documentos originales o sus copias, certificadas por notario público, deberán ser remitidos a más tardar tres días después de realizado el requerimiento respectivo.

En punto a la publicidad gubernamental durante el período electoral, el artículo 142 del CE estipula:

“Prohíbese a las instituciones del Poder Ejecutivo, de la administración descentralizada y de las empresas del Estado, a las alcaldías y los concejos municipales, difundir, mediante cualquier medio de comunicación, información publicitaria relativa a la obra pública realizada, a partir del día siguiente de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta el propio día de las elecciones. Quedan a salvo de esta prohibición, las informaciones de carácter técnico o científico que resulten indispensables e impostergables, por referirse a aspectos relacionados con la prestación de servicios públicos esenciales o por emergencias nacionales. Las publicaciones contrarias a lo dispuesto en esta Ley harán incurrir a los funcionarios responsables en el delito de desobediencia y beligerancia política, previa resolución del TSE.”.

El delito de desobediencia se sanciona con prisión de 6 meses a 3 años (art. 307 del Código Penal), a imponer por los tribunales de justicia ordinarios. No se registran sanciones penales de esta naturaleza durante los pasados veinte



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

años.

Esta restricción pretende garantizar la imparcialidad de las autoridades gubernativas en los procesos electorales, que manda a observar el artículo 95 constitucional. La misma se complementa con el carácter punible que tiene la denominada *beligerancia política* de los funcionarios públicos, en aras de no darle ventajas al partido de gobierno y de asegurar un ambiente de equidad en la contienda electoral. La *beligerancia política* comprende dos tipos de conductas prohibidas: a) *parcialidad política*: supone la utilización del cargo para beneficiar a un partido político; y b) *participación política prohibida*: la regla es que a los servidores públicos les está vedado dedicarse a trabajos o discusiones político-electorales en horas laborales, aunque para ciertos puestos se impone una prohibición absoluta de participación política, de suerte que a sus titulares únicamente les está permitido votar el día de las elecciones.¹⁹ Estos funcionarios en particular no pueden “participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político ..., colocar divisas en sus viviendas o vehículos, ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género” (art. 146 del CE).

Cualquier forma de *beligerancia política* se castiga con la destitución del responsable y su inhabilitación para ocupar cargos públicos por un período de 2 a 4 años –sanciones que, en cambio, aplica el TSE– (art. 102.5 de la Constitución

¹⁹ Presidente y Vicepresidentes de la República, ministros y viceministros, miembros activos del servicio exterior, Contralor y Subcontralor General de la República, Defensor de los Habitantes y su Adjunto, Procurador General de la República y su Adjunto, presidentes ejecutivos, miembros de las juntas directivas, directores ejecutivos, gerentes y subgerentes de las instituciones autónomas y todo ente público estatal, oficiales mayores de los ministerios, miembros de la autoridad de policía, agentes del Organismo de Investigación Judicial, magistrados y empleados del TSE, magistrados y funcionarios del Poder Judicial que administren justicia y quienes tengan prohibición en virtud de otras leyes.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Política y 146 y 265 a 270 CE). Desde 1996 a la fecha el TSE ha dictado treinta y ocho *sentencias* en este ámbito, todas relativas a denuncias por participación política prohibida; de ese total ocho fueron condenatorias (imponiendo la destitución de cinco directivos y dos gerentes de instituciones autónomas y de un miembro de la fuerza pública, así como su inhabilitación para ocupar cargos públicos).

IV. CONTROL Y SANCIONES

El control sobre el financiamiento de los partidos políticos compete al TSE, salvo la imposición de sanciones penales que es del resorte exclusivo de los juzgados y tribunales judiciales de la materia.

El TSE es un órgano creado por la Constitución Política con el rango e independencia de los Poderes del Estado y tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio (art. 9). Se desempeña simultáneamente como órgano superior de administración electoral y jurisdicción electoral, mediante actos y resoluciones que carecen de recurso (art. 102 y 103) y, adicionalmente, se le adscribe el Registro Civil (art. 104). Está integrado ordinariamente por tres magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia por períodos de seis años (renovables), debiendo reunir iguales condiciones que los magistrados que integran la Corte. Sin embargo, desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones presidenciales, el TSE deberá ampliarse con dos de sus suplentes –también seleccionados por la Corte–

para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros (art. 100 y 101); esta ampliación se da también entre los seis meses anteriores y los tres posteriores a las elecciones municipales (art. 13 del CE).

a) Control sobre el financiamiento público

Según hemos venido explicando, el TSE, tan pronto declare la elección de diputados, debe disponer la distribución del aporte estatal entre los partidos que tengan derecho a él, en proporción a la fuerza electoral de cada uno de ellos. El TSE evalúa las liquidaciones que presenten los partidos y aprobará los gastos que sean legalmente justificables y que logren demostrar esas agrupaciones políticas como efectivamente gastados, siempre que no excedan el monto máximo a que tienen derecho.

El financiamiento público, según lo mencionado páginas atrás, sirve como mecanismo relevante para forzar a los partidos políticos a cumplir diversas obligaciones, a saber:

- La jurisprudencia electoral ha definido que las agrupaciones que omitan fijar en sus estatutos el porcentaje de la contribución estatal que destinarán a capacitación y organización política, perderán integralmente su derecho a obtener la contribución estatal en el período respectivo (sentencia n.º 1257-P-2000).
- Los gastos de capacitación deben destinarse, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de igualdad efectiva; al momento de presentar las liquidaciones para acceder al

reembolso estatal, los partidos políticos deben adjuntar una certificación de contador público autorizado que así lo acredite, porque de lo contrario no se autorizará pago de monto alguno por ese concepto en particular (art. 103 del CE).

- Para poder recibir la contribución estatal, incluyendo su anticipo, los partidos deben haber cumplido con su obligación legal de publicar, durante el mes de octubre de todos los años y en un diario de circulación nacional, un estado auditado de sus finanzas, incluyendo la lista de sus contribuyentes con detalle de lo aportado por cada uno (art. 135 del CE); caso contrario, se retendrá todo pago hasta que se subsane esa omisión (art. 4.º de sesión del TSE n.º 86-2009).
- En sentencia n.º 4114-E8-2009 el TSE también precisó que del monto máximo de contribución que corresponda a un partido en particular se ordenará retener, al momento de dictar la resolución que fija ese monto, la suma equivalente a las deudas que tenga pendientes con la seguridad social.
- Por último, el artículo 300 del CE establece que podrá también retenerse hasta un 5% de esa contribución cuando el partido correspondiente no haya saldado las multas que previamente se le impongan.

b) Control sobre las donaciones o contribuciones privadas

El control relativo a las contribuciones privadas corresponde del mismo modo al TSE, el cual debe llevar un registro de las mismas sobre la base de los informes periódicos que remiten los partidos políticos y a los que ya nos

referimos.

Para validar los datos suministrados por los partidos y a partir del año 2007, el TSE adoptó la práctica de “cruzarlos” con la información tributaria de los contribuyentes y así poder detectar donaciones por interpósita mano.

El TSE está legalmente autorizado para ordenar también auditorías sobre las finanzas de los partidos políticos, a efecto de verificar el respeto a los normas sobre el financiamiento privado, que podrán realizarse por medio de su departamento especializado en la materia o mediante la contratación ad hoc de profesionales (art. 121 de CE).

Si con ocasión de esas tareas o por denuncia se detecta alguna irregularidad, el TSE debe comunicar lo propio al Ministerio Público (tratándose de posibles delitos) o aplicar las multas correspondientes (cuando sean “faltas electorales”).

c) Sanciones

El anterior CE contenía una pobre regulación punitiva en este ámbito, lo que, aunado a los errores de tipificación penal en que incurría, tornaba de difícil aplicación las penas –ya de por sí insuficientes– que preveía. Esto pareciera explicar el hecho de que no haya sido posible ubicar ninguna sentencia penal condenatoria dictada durante las últimas dos décadas; y que verse sobre ese tipo



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

de delincuencia en particular,²⁰ propiciándose con ello un clima de impunidad que desacreditaba el marco legal correspondiente.

La normativa electoral que entró en vigor el 2 de setiembre de 2009 modifica sustancialmente este panorama, en tanto diversifica las sanciones, que ya no son exclusivamente penales, amplía los supuestos en que éstas caben, subsana errores de tipificación penal y procura que no exista deber a cuyo incumplimiento no esté aparejada una consecuencia sancionatoria.

El CE, en general, distingue ahora las “faltas electorales” de los “delitos electorales”. Las primeras están dirigidas a sancionar los ilícitos de menor relevancia con la imposición, por parte del TSE, de multas; para determinar su magnitud se utiliza como parámetro el concepto “*salario base*”, que “*corresponde al monto equivalente al salario base mensual del "Oficinista 1" que aparece en la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, aprobada en el mes de noviembre anterior a la fecha de consumación del delito*” (art. 2 de la ley n.º 7337 de 5 de mayo de 1993).

Los segundos, en cambio, conllevan juicio ante los tribunales de justicia ordinarios y pena de prisión, con las accesorias de suspensión de derechos políticos (si se trata de delitos con pena igual o superior a tres años de prisión y por el mismo plazo de la pena principal) e inhabilitación para ocupar cargos

²⁰ En oficio n.º EJ-UJ-0007-2009, fechado 27 de enero de 2009, el Lic. Román Bresciani Quirós de la Escuela Judicial hace constar que, de acuerdo con los datos de la Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial, durante el período que va de 1988 al 2008 sólo se registran cuatro sentencias por delitos electorales y únicamente una de ellas es condenatoria, resultándole imposible determinar si ésta se refiere a o no a tipos penales relativos específicamente al financiamiento de los partidos políticos.

públicos (de dos a ocho años y si el autor del delito es funcionario público y se comete con ocasión del ejercicio del cargo o valiéndose de esa condición) –art. 282 y 283 del CE–.

Las sanciones aparejadas a las faltas electorales previstas en materia que interesa, son las siguientes:

1.- A los partidos políticos:

- Multa de 2 a 10 salarios base cuando omitan llevar su contabilidad actualizada o no utilicen una cuenta única para percibir las contribuciones privadas (art. 287 del CE).
- Multa equivalente al doble de lo recibido por una contribución irregular por tratarse de donantes que no sean personas físicas costarricenses, depositarse fuera del país o incumplir los demás requisitos establecidos sobre el particular (art. 288 del CE).
- Multa de 10 a 50 salarios base cuando contraten propaganda para ser difundida durante los momentos de veda publicitaria (art. 289 del CE).

2.- Multa de 2 a 10 salarios base a los encargados de finanzas de las precandidaturas oficializadas que realicen sin autorización actividades de recaudación de fondos, u omitan entregar al partido un informe de los gastos realizados durante el proceso electoral interno (art. 287 del CE).

3.- Multa de 2 a 10 salarios base al director o encargado de un medio de comunicación que: a) autorice o permita la difusión de sondeos de opinión

o encuestas realizados por entidades no inscritas ante el TSE o que, estándolo, se verifique esa difusión durante los tres días anteriores a la elección o el propio día; o b) autorice la difusión de propaganda en momentos de tregua (art. 286 del CE).

4.- Multa de 2 a 10 salarios base a los bancos que permitan acreditar contribuciones anónimas (art. 287 del CE).

5.- Multa de 10 a 50 salarios base: a) a quien sea responsable de contratar o difundir propaganda ilegal o de divulgar sondeos de opinión o encuestas en los supuestos que está vedado; o b) a las entidades que elaboren esos sondeos y encuestas que no mantengan en custodia y a disposición del TSE los documentos que los respaldan o que no los remitan a éste cuando lo requiera (art. 289 del CE).

En lo que respecta a los delitos electorales cabe detallar lo siguiente:

1.- A los tesoreros partidarios:

- Prisión de 2 meses a 1 año cuando omitan llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos (art. 275 del CE).
- Prisión de 2 a 4 años por percepción de donaciones ilegales, por omisión o retraso injustificado de los informes que deben rendir al TSE o los presenten incompletos, por no brindar la información requerida por el TSE o suministrar datos falsos y por no comunicar de inmediato a éste sobre contribuciones irregulares (art. 276 del CE).
- Prisión de 2 a 6 años cuando reciban contribuciones anónimas (art.

276 *in fine* del CE).

2.- Prisión de 2 a 6 años al miembro del comité ejecutivo superior de un partido que tenga conocimiento de contribuciones ilegales y no lo denuncie y a cualquier autoridad partidaria que reciba contribuciones ilegales o valiéndose de una estructura paralela para evadir el control partidario (art. 275 del CE).

3.- Prisión de 2 a 6 años al candidato o precandidato oficializado que reciba contribuciones directamente (art. 275 del CE).

4.- Prisión de 2 a 4 años a quien recaude fondos para algún partido político sin autorización del tesorero (art. 273 del CE).

5.- Prisión de 3 a 6 años al contador público autorizado que oculte información o consigne datos falsos en los documentos de liquidación de gastos de los partidos políticos, como también cuando se rehúse a suministrar la información que le sea posteriormente requerida por el TSE (art. 273 CE).

6.- Prisión de 2 a 4 años a quien, sin ser persona física costarricense, contribuya a favor de los partidos o que, siéndolo, realice contribuciones directamente a candidatos o precandidatos oficializados, o done a una agrupación política por medio de terceras personas, estructuras paralelas o mecanismos de gestión o recaudación no autorizados por el comité ejecutivo superior del partido. La misma pena se impondrá al extranjero que realice cualquier operación financiera relacionada con los partidos políticos (art. 274 CE).



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

V. EXPERIENCIA, LECCIONES APRENDIDAS Y REFORMA ELECTORAL

El Programa Estado de la Nación, en sus distintos informes anuales sobre el "*Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*", ha analizado y dado seguimiento al fenómeno del financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. Dada la lucidez con la que evalúa la aplicación del anterior régimen legal y determina sus principales limitaciones y falencias, a continuación se reproducen sus principales conclusiones, sobre las cuales había un importante consenso nacional.

Ya el noveno informe (correspondiente al año 2002), caracterizaba este régimen legal como longevo y consolidado en algunos aspectos e incipiente y frágil en otros; siendo lo primero aplicable a las reglas de financiamiento público directo y, lo segundo, especialmente a las normas que regían el financiamiento privado.

El décimo informe (2003) formula un duro juicio sobre la dimensión aplicativa de esa vieja normativa, al destacar "*...los serios problemas que ha experimentado la democracia costarricense en materia de transparencia, equidad y probidad en el manejo del financiamiento político*".

Señala que el financiamiento privado "*...en la práctica ha demostrado profundas debilidades en la regulación y en el marco sancionatorio*", pues los partidos sólo estaban obligados a presentar reportes periódicos de contribuciones y el TSE "*... no verifica su contenido, pues ha interpretado que carece de*

potestades legales explícitas para llevar a cabo cualquier otro control sobre la veracidad de los informes ... Los graves defectos de esta legislación quedaron manifiestos en las elecciones del 2002, cuando sus disposiciones fueron ampliamente violadas ...".²¹ Sobre este último particular, abunda indicando que, con motivo de ese proceso, se dio un intenso escrutinio público sobre el financiamiento político, lo que permitió detectar serias irregularidades en las que incurrieron los partidos Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional en términos de:

*"... uso de redes paralelas de recaudación de fondos al margen de la estructuras partidarias formales, la omisión de reporte al TSE de las donaciones canalizadas a través de dichas redes paralelas, la recepción de donaciones de empresas e individuos extranjeros, la recaudación de donaciones por montos muy superiores al tope establecido por el CE y al inclusión de información falsa en los reportes financieros presentados al TSE, con respecto a los montos y nombres de los contribuyentes".*²²

Permítaseme agregar que los defectos de tipificación de las sanciones penales previstas en el artículo 176 *bis* del CE actualmente derogado, aunados a la ausencia dentro del mismo de sanciones pecuniarias, han acarreado la imposibilidad de que, a la fecha, se castigaran esas trasgresiones.

En el duodécimo informe (2005) se constata que para el proceso electoral de 2006, no se produjo ninguna reforma del marco regulatorio del financiamiento

²¹ Programa Estado de la Nación, *Décimo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación, 2004, pág. 340.

²² *Ibid.*, pág. 341.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

privado "... y ello constituye un área de preocupante debilidad de la democracia costarricense".²³ El informe decimotercero (2006), por su parte, agrega que "... se acorta la posibilidad de introducir reformas para el proceso electoral del 2010, lo que constituye una debilidad estratégica de la democracia costarricense".²⁴

Aún y cuando la valoración del régimen de financiamiento público es sustancialmente diverso, el mismo no estaba exento de críticas por parte del Estado de la Nación, tales como:

- Falta de cobertura de las elecciones municipales (décimo informe).
- Dado que en la venta de certificados partidarios –fórmula de financiamiento de carácter privado que, como se vio, supone la cesión anticipada a terceros del derecho eventual a la contribución estatal– priva la proyección de los votos, el acceso a esos recursos resulta extraordinariamente desigual (duodécimo informe).
- Finalmente, el informe decimotercero recoge algunas consideraciones críticas previamente formuladas por la CGR, de la siguiente manera: a) necesidad de que el TSE asuma, en todos sus aspectos y de forma exclusiva, el control del financiamiento y cuente, al efecto, con instrumentos que le permitan realizar un seguimiento integral de la actividad financiera de los partidos, obligando a todos ellos – independientemente de que opten o no por la contribución estatal– a

²³ Programa Estado de la Nación, *Duodécimo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación, 2006, pág. 266.

²⁴ Programa Estado de la Nación, *Decimotercer informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación, 2007, pág. 299.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

reportar al TSE la totalidad de sus ingresos y gastos; b) el desembolso de los recursos públicos tiende a producirse con mucha tardanza (casi dos años en el último proceso electoral), por lo lento que resulta el trámite de comprobación de gastos que se realiza ante la CGR;²⁵ y c) se recomienda retornar al sistema de liquidación única, en vez de liquidaciones parciales a partir de la convocatoria electoral, pues ello conllevaría una reducción de los trámites de revisión y evita la presentación y evaluación fragmentadas de los gastos.

Desde nuestro punto de vista, había que considerar otras dos importantes falencias del sistema costarricense de financiamiento público.

Éste no contemplaba, en primer lugar, mecanismos de financiamiento permanente y el desembolso postelectoral se destina, casi en su totalidad, a cancelar las deudas generadas por la campaña, lo cual contribuye decisivamente a que los partidos se desdibujen fuera de los procesos electorales, dada la ausencia o insuficiencia de recursos que respalden su accionar.

Y, en segundo lugar, la contribución estatal está concebida con una fuerte dosis de inequidad. Ésta se distribuye, exclusivamente, en proporción a la fuerza electoral de cada partido y no se prevén fórmulas relevantes de financiamiento público indirecto (franjas mediáticas, por ejemplo). La situación se agravaba sensiblemente con la inaplicabilidad, antes de la reforma de 2009, del derecho de

²⁵ En criterio de ésta, ello se debía a que las agrupaciones políticas presentan sus liquidaciones de manera desordenada y desapegada de la normativa que rige la materia. No obstante, los partidos le achacaban la responsabilidad al órgano contralor, porque en su criterio imponía trámites y requisitos desproporcionados.

las agrupaciones a que se les adelanta parte de esa contribución, lo que simultáneamente incrementaba la dependencia partidaria respecto del financiamiento privado y los grupos de interés económico.²⁶

Ahora bien, el referido escándalo, suscitado a propósito de las irregularidades del financiamiento de los partidos acaecidas en el proceso electoral de 2002, dio lugar al establecimiento de una comisión legislativa especial encargada de investigarlas, generó gran atención de la prensa, preocupación de la ciudadanía y un amplio debate nacional y, por último, evidenció que la regulación legal del financiamiento era quizás el aspecto más deficitario del anterior CE.

El duodécimo informe del estado de la nación incluye un “miniforo” sobre “reformas políticas y electorales” y en sus páginas 371 a 373 aborda, en particular y con base en las opiniones recabadas entre destacados analistas, el tema del financiamiento político. Su lectura permite conocer un interesante balance de sus posiciones sobre diversas oportunidades de reforma en este campo.

Ahora bien, el 19 de agosto de 2009 se promulgó un nuevo CE, después de más de una década de discusión parlamentaria que se basó en el proyecto planteado por el TSE a principios de 2001.

Esta nueva legislación electoral, que ha sustentado la elaboración del

²⁶ Esto último es analizado en detalle y con profundidad por Casas (*op. cit.*).



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

presente trabajo, dio adecuada respuesta a gran parte de las preocupaciones que existían en el país sobre esta temática y, el del financiamiento partidario, es el ámbito donde se introdujeron los cambios más sustanciales a la vieja normativa.

Como lo hemos venido evidenciando a lo largo de esta exposición, en materia de *financiamiento público* logró:

- Destinar parte de la contribución estatal para el reembolso de los gastos partidarios en los procesos electorales municipales.
- Desarrollar el derecho de los partidos a que se les adelante parte de la contribución estatal, con lo que el mandato constitucional correspondiente adquirió nuevamente eficacia.
- Simplificar los trámites de comprobación de gastos partidarios, con medidas tales como eliminar la fórmula de liquidaciones parciales y concentrar en el TSE todo lo relativo al control del financiamiento, para lo cual dispuso la creación de un departamento especializado en la materia.
- Establecer un mecanismo de financiamiento permanente para los partidos.

Sobre el *financiamiento privado*, éstas son las innovaciones más importantes:

- Se privilegia la transparencia en relación con las donaciones o contribuciones privadas, prohibiendo las que provengan de personas jurídicas nacionales; a cambio, se elimina el tope que anteriormente regía para las personas físicas costarricenses.



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

- Se incrementan sustancialmente las potestades de control del TSE, al que, por ejemplo, se le autoriza auditar las finanzas partidarias.
- Se perfecciona el régimen sancionatorio, dotando a las disposiciones penales de mayor amplitud y de una más adecuada tipificación que, además, se complementan con la previsión de multas que serán impuestas por el mismo organismo electoral. Con ello, se contemplan elementos disuasorios respecto del establecimiento de estructuras paralelas, la percepción directa de donaciones por parte de candidatos y precandidatos y la comisión de otras irregularidades que antes podían perpetrarse impunemente.

Aunque el cambio legislativo obtenido no es perfecto, ciertamente constituye un avance de singular magnitud. El organismo electoral costarricense asume ahora el reto de lograr una implementación satisfactoria de esa nueva plataforma normativa, que sin duda da mejores respuestas a los dilemas que plantea esa siempre compleja relación entre dinero y política. Se espera del TSE, además, que siga impulsando los cambios que nuevas realidades vayan imponiendo, en procura de continuar incrementando la calidad de la longeva democracia costarricense y de sus emblemáticos procesos electorales.

VI. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

La bibliografía que a continuación se enlista se limita a obras producidas en los últimos seis años y se clasifica en tres apartados: publicaciones específicas relativas al caso costarricense, tesis universitarias y estudios con perspectiva



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

comparada.

Publicaciones específicas sobre el financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica

- Alfaro, Sergio. "Financiación pública y concentración de poder: el caso de los partidos políticos costarricenses". En: *Política, dinero e institucionalidad partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana : FLACSO : IFE, 2003.
- Arce, Gilberto E. *Economía electoral en Costa Rica*. San José. Academia Centroamericana, 2004.
- Casas, Kevin. *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*. Gran Bretaña: ECPR, 2005.
- Fonseca, Óscar. "Financiamiento de los gastos de los partidos políticos". En: *Seminario de Derecho Constitucional Electoral (Memoria)*. San José: TSE : Colegio de Abogados, 2003.
- Transparencia Internacional Costa Rica. *Elecciones transparentes: una visión desde la sociedad civil, resultados del Programa Elecciones Transparentes*. San José: T.I.C.R., 2006.

Tesis universitarias:

- Arroyo, Marcos y Sánchez, Ólger. *El financiamiento privado de los partidos políticos y las compañías electorales en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica, 2005.
- Cartín, Luis Fernando y Chaves, Hazel Dayan. *El financiamiento privado de los partidos políticos en Costa Rica, mecanismos de control y fiscalización: iniciativas de Transparencia Internacional Costa Rica para su mejoramiento.*, San José: Universidad de Costa Rica, 2007.
- Villegas, Xiomara. *El financiamiento privado de los partidos políticos y su control por parte del Tribunal Supremo de Elecciones*. San José: Universidad Fidélitas, 2005.

Estudios con perspectiva comparada:

- Alcántara, Manuel y Barahona, Elena M. (editores). *Política, dinero e institucionalización*



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

partidista en América Latina. México: Universidad Iberoamericana : FLACSO : IFE, 2003.

Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos y Zovatto., Daniel. *Dinero y contienda político electoral: reto a la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Casas, Kevin y Zovatto, Daniel. "El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana", en: *un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: BID : IDEA : OEA : PNUD, 2004.

Casas, Kevin, García, Jorge Mario y Zovatto, Daniel. *Dinero, política y elecciones*, San José: IIDH/CAPEL (Serie Cuadernos n.º 48), 2003.

Griner, Steven y Zovatto, Daniel (editores). *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA : IDEA, 2004.

Zovatto, Daniel. *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. San José: FLACSO (Serie Cuadernos de Ciencias Sociales n.º 130), 2004.