

Estructuras paralelas y financiamiento electoral en Costa Rica

José Mario Achoy Sánchez*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_34_8

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 6 de junio de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 8 de julio de 2022.

Resumen: El artículo toma como punto de partida acontecimientos de las campañas políticas más recientes para detallar el funcionamiento de las estructuras paralelas en el sistema de financiamiento electoral de Costa Rica. A través de tales ejemplos, se sintetizan las principales características de estos mecanismos, los rasgos que las convierten en estrategias contrarias al ordenamiento electoral, así como las implicaciones políticas y jurídicas que reflejan en el sistema de partidos en el país. Finalmente, se indican las pautas regulatorias que son propias y aplicables a este tipo de estructuras de financiamiento, las respuestas sancionatorias del ordenamiento y los puntos álgidos de la fase procedimental de investigación y sanción en el pleno desarrollo de la campaña electoral.

Palabras clave: Financiamiento del partido político / Financiamiento indirecto / Financiamiento privado / Control financiero / Manejo de fondos / Legitimación de capitales / Secreto bancario / Fiscalización electoral / Sanciones.

Abstract: The article starts with the most recent political campaigns and addresses the operation of parallel structures in the electoral funding system in Costa Rica. Through these examples, the main characteristics of these illegal mechanisms are synthesized, as well as the features that make these strategies adverse the electoral system rules and the political and legal implications that they reflect in the party system of the country. Finally, the article shows some of the regulatory guidelines that are proper and applicable to this type of funding structures, the sanctioning responses of the legal system and the pivotal points of the procedural phase of investigation and sanctions during the development of the electoral campaign.

Key Words: Funding of political parties / Indirect funding / Private funding / Financial control / management of funds / Money laundering / Bank secrecy / Electoral supervision / Sanctions.

* Costarricense, abogado correo [jmachoy@gmail.com](mailto:jmachoys@gmail.com). Abogado por la Universidad de Costa Rica, con estudios en Ciencias Políticas por la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como docente en la Escuela de Ciencias Políticas y en la Escuela de Historia, es investigador en el Instituto de Investigación en Educación y el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública; es consultor del Programa Estado de la Nación. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0942-6318>

1. DELIMITACIONES

Recientemente, la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica ha formulado la pretensión política de crear una comisión especial de carácter investigativo, al amparo de lo establecido en el numeral 90 de su reglamento, con el fin de llevar a cabo un proceso de investigación enfocado en los hechos de aparente irregularidad en el financiamiento electoral de la campaña electoral de 2022. Junto con esta pretensión legislativa, se encuentran también las diversas gestiones administrativas y judiciales que a la fecha están en curso con ocasión de los mismos hechos: el financiamiento electoral de la campaña política del 2022. De hecho, desde diciembre de 2021, el colegio electoral convocado a las urnas para febrero del 2022 tuvo frente a sus ojos el surgimiento mediático de un elemento que hasta ese entonces era poco conocido en términos de opinión pública y, como consecuencia de ello, empezaron a surgir interrogantes sobre la llamada estructura paralela.

Con el fin de ahondar y profundizar desde perspectivas académicas de índole jurídica y politológica, en el presente artículo se pretende llevar a cabo una exposición sobre la cronología de circunstancias y situaciones políticas de trascendencia para, más adelante, dar cuenta sobre el estado actual del ordenamiento electoral en el país en cuanto al tópico concreto de los procesos de financiamiento electoral en los partidos políticos costarricenses. En ese orden de ideas, se trae a colación que este fenómeno ha sido recurrente y no ha pasado desapercibido en otras campañas políticas; razón por la cual, el artículo también pretende abonar al diagnóstico del financiamiento electoral, desde una perspectiva global, en cuanto al sistema de partidos vigente en el país.

2. EL RECUENTO DE LOS HECHOS

En el año 2019, el Tribunal Supremo de Elecciones remitió al Ministerio Público una denuncia, acompañada de una investigación previa administrativa, en donde se presentaba una relación de hechos de irregular apariencia debido a que un partido político que compitió por diputaciones a la Asamblea Legislativa y a la Presidencia de la República supuestamente manejaba una buena parte de su financiamiento mediante "bolsas llenas de dinero".

Esta noticia causó revuelo entre la opinión pública y entre quienes siguen con detalle el desarrollo de los acontecimientos políticos del país. Lo anterior,

particularmente porque incluso para ese entonces circularon fotografías de bolsas en donde se vislumbró una buena cantidad de fajos de billetes; además, porque la prensa accedió a testimonios de personas que habían participado de lleno y de forma cercana en el proceso electoral del partido político, quienes relataron haber visto la manera en la que esas bolsas con dinero entraban y salían de la casa de campaña del partido político, o que sus pagos se les realizaban por medio de la entrega de efectivo sacado de tales bolsas.

Es importante mencionar que, si bien estos hechos habían acontecido en el año 2018 durante el desarrollo de la campaña electoral, el punto álgido de las investigaciones y la profundización de una búsqueda de la verdad real de los hechos sucedió de manera formal en el año 2019. Además, ninguna de las personas que oficialmente pertenecían al partido político dieron fe de la veracidad de esas circunstancias y, como hecho de trascendencia, un cisma en la estructura interna del partido ocasionó el rompimiento de relaciones entre las bases de la organización política en relación con varias de las figuras que habían resultado electas, quienes acudieron a la formación de su propio partido político.

Como segundo hecho de trascendencia, en el pasado reciente un partido político fue condenado por estafa al Estado, como consecuencia de una acusación realizada por la Fiscalía contra varias personas que formaban parte de la estructura interna de la agrupación política, por la simulación de 263 contratos de servicios especiales de personas colaboradoras durante la campaña electoral del 2010. Ello quiere decir que, para redimir fondos de la deuda política ante el Tribunal Supremo de Elecciones mediante las liquidaciones de gastos que se realizan de forma posterior al proceso electoral, el partido político creó contratos falsos en los que se consignaban servicios que nunca fueron prestados; sino que consistían en facturas falsas para reclamar esos fondos ante el Tribunal, con el fin de acceder a un monto de dinero que ascendió a poco más de 700 millones de colones.

En este caso concreto, la condena no solo se corresponde con la obligación de la agrupación política de resarcir los fondos económicos irregularmente cobrados, pues la sentencia también impuso orden de prisión en perjuicio de las personas que en su momento ocupaban puestos formales del partido, como la tesorería, entre otros.

La diferencia de este caso en relación con el primero, presentado anteriormente, radica en que se trata de una calificación de hechos distinta. El primero de ellos consistía en el funcionamiento de un sistema de financiamiento interno del partido político que trabajaba en forma paralela al sistema oficial reportado ante el Tribunal Supremo de Elecciones. En el segundo, más bien, mediante el sistema interno oficializado ante el Tribunal, la agrupación política buscó acceso a fondos de la deuda política (fondos públicos) a través de la falsificación de contratos.

Por último, como hecho más reciente y respecto del cual se pretende ahondar en las ideas siguientes, durante la campaña electoral del año 2022 el partido político que obtuvo el boleto por la Presidencia de la República fue recurrentemente cuestionado en razón de que varias personas pertenecientes a la propia estructura interna, y quienes después manifestaron disconformidades sobre el rumbo de la agrupación por las decisiones de su candidato, informaron sobre la existencia de una estructura paralela que funcionaba de manera lateral con la que oficialmente se reportó ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

De hecho, fue el propio fundador del partido quien se apersonó ante las instancias judiciales para rendir declaración sobre los hechos de irregular apariencia. Mediante la creación de un mecanismo de asociación privada para el manejo de fondos económicos, formalizado legalmente bajo la figura de fideicomiso, el partido político presuntamente habría financiado gastos, servicios y actividades que por ley debían ser canalizados en forma única y exclusiva por las vías del financiamiento público oficializado ante el Tribunal.

La consolidación de un fideicomiso aparentemente habría permitido a la agrupación política que personas privadas aportaran importantes sumas de dinero; esto con el fin de inyectar recursos económicos para la carrera política del candidato sin someterse al control y el registro económico que por ley debe efectuarse ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Como una consecuencia de este aspecto, el partido político habría tenido oportunidad de una plataforma financiera en forma colateral sin dar cuenta de ello al organismo electoral y sin que se tuviera conocimiento de las fuentes económicas que en forma efectiva aportaron a la campaña política de la organización que finalmente obtuvo el acceso al poder desde la Presidencia de la República y se convirtió en oficialismo para el periodo 2022-2026.

3. ¿QUÉ SON LAS ESTRUCTURAS PARALELAS?

Hasta ahora, la exposición de los casos anteriormente indicados puede verse como una mera relación de hechos o de circunstancias que favorecieron en alguna medida los resultados electorales de las organizaciones partidarias para obtener escaños legislativos o para su ascenso hasta la Presidencia de la República. No obstante, existe todo un entramado de análisis legal y politológico que exige un examen riguroso para, eventualmente, hacer ver que estas modalidades de financiamiento electoral riñen con las reglas del juego en las campañas políticas, pero tienen un alto grado de efectividad sobre los resultados de la contienda.

Una de las características trascendentales de este tipo de modalidades de financiamiento, las que en adelante se denominarán *estructuras*, consiste en la conformación y consolidación del funcionamiento de un sistema que administra económicamente al partido político de manera complementaria, colateral, simultánea y en forma de espejo. Mientras que el partido o la organización política reporta ante el Tribunal Supremo de Elecciones una estructura oficial de administración de sus fondos económicos, la misma agrupación partidaria sostiene simultáneamente una o más líneas de administración de los fondos económicos que no necesariamente se reportan ante el organismo electoral y a través de las cuales se identifican varios o alguno de los siguientes rasgos:

a) AUSENCIA DE IDENTIFICACIÓN DE LA PROCEDENCIA DE LOS FONDOS

De conformidad con lo establecido en el capítulo VI del Código Electoral, el régimen de financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica no solo tiene actores o sujetos específicamente legalizados para interactuar en el proceso económico que alimenta el patrimonio de estas agrupaciones; sino que, además, señala a los partidos políticos la obligatoriedad de rendir cuentas de forma periódica, pública y consistente ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Concretamente, los numerales 88 y 122 del citado cuerpo normativo obligan a los partidos políticos a informar de manera inexcusable quién o quiénes han proporcionado dinero o cualquier tipo de aporte a su agrupación política; lo anterior sin distinción del monto de ese aporte o del tipo de donación que se trate.

Cuando se está frente a una estructura paralela, difícilmente es posible la identificación de la procedencia de esos aportes, pues los partidos políticos

utilizan sociedades anónimas, fideicomisos y otros mecanismos de carácter privado para evitar la exigencia de publicidad que legalmente se tiene respecto de las personas que desean impulsar económicamente a una determinada agrupación partidaria. La razón por la que, en muchas ocasiones, esta resulta ser una manera atractiva de financiar una campaña electoral obedece a la infinidad de posibilidades para evitar que las autoridades electorales y la ciudadanía se enteren acerca de la participación que, por medio de aportes, está realizando una persona en beneficio de la agrupación política. Así, por ejemplo, quien milita de manera oficial para un determinado partido político podría aportar a través de la estructura paralela fondos económicos para otra agrupación partidaria sin que se tenga registro formal de eso. Otro ejemplo resultaría ser la posibilidad de que una persona a quien le alcance una prohibición absoluta en razón de que ejerce un alto cargo público (como una magistratura de la Corte Suprema de Justicia) tenga participación política mediante la contribución a estructuras paralelas de financiamiento de un determinado partido.

b) INCUMPLIMIENTO DE REGLAS ELECTORALES

Otro de los rasgos, para la identificación de la existencia de una estructura paralela en el sistema de financiamiento de una determinada campaña electoral, corresponde a individualizar el incumplimiento de reglas electorales concretas, a pesar de que su actividad se dirige de forma absoluta o parcial a la consecución o el apoyo de un objetivo electoral. A manera de ejemplo, en el régimen de financiamiento que regula el capítulo VI del Código Electoral, se establece la imposibilidad legal de que una persona jurídica o una persona extranjera realice aportes a las agrupaciones políticas. Esto quiere decir que solamente aquellas personas físicas y debidamente nacionalizadas son las que cuentan con legitimación para llevar y aportar sus dineros o servicios a la agrupación política. De hecho, en los últimos años el TSE impuso una multa, que aún no se encuentra en firme por estar impugnada, a un partido político debido a que las instalaciones donde se hospeda su casa oficial de campaña habían sido compradas muchas décadas atrás por parte de una sociedad anónima; y, más recientemente, las acciones habían sido traspasadas a quien en su momento ocupaba la presidencia del partido que, a su vez, inmediatamente después, donó esas acciones a la agrupación.

El punto complejo de esta discusión radica, entonces, en que la contienda electoral, vista como una carrera por alcanzar los mejores resultados políticos en el acceso a los puestos de poder público mediante los cuales se ejerce la representación popular, cuenta con diferenciaciones en la participación de quienes están en tal competición. De esta manera, pese a estar sometidos a las mismas reglas electorales, algunos partidos políticos aventajan a otros en razón de que transitan por la competencia electoral mediante estrategias ilegales de funcionamiento en sus regímenes electorales.

c) USO DE MECANISMOS FICTICIAMENTE LEGALES

Quizá el rasgo que jurídicamente pone en entredicho la validez legal de las estructuras paralelas es la modalidad de su funcionamiento en la esfera del derecho privado: se trata de mecanismos legales constituidos por medio de sociedades anónimas, fideicomisos y otras estrategias similares que, ante los ojos de la legalidad atinente al campo del derecho comercial, son perfectamente legales. No obstante, desde el momento en el que este tipo de personas jurídicas enfocan, aunque sea de manera parcial, algunas de sus actividades para la consecución de fines electorales, entonces se convierten en sujetos cuyo objetivo deja de ser estrictamente comercial o perteneciente al derecho privado, para pasar a ser sujetos del régimen de financiamiento electoral que rige en el país para el sistema de partidos. De hecho, la individualización de este tipo de actividad puede ser la línea divisoria en aspectos de trascendencia, tal es el caso del secreto bancario como garantía constitucional en el país. Al respecto, mediante la sentencia, 3489-2003 de la Sala Constitucional, se estableció lo siguiente:

... este Tribunal estima que el número de cuentas corrientes que posea una persona jurídica u organización colectiva del Derecho Privado -Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Fundación, Asociación, etc.-, sus movimientos y sus balances, en tesis de principio, sí están cubiertas por el derecho a la intimidad, puesto que, en esta hipótesis no opera la limitación constitucional expresa establecida para las contribuciones de los partidos políticos. En tal supuesto, rige, además, el instituto legislativo del secreto bancario contemplado en el artículo 615 del Código de Comercio para el contrato de cuenta corriente. La regla anterior tiene como excepción la demostración fehaciente e idónea que

un partido político le ha transferido a una de tales personas jurídicas parte de sus aportaciones privadas, puesto que, de ser así la información dejaría de ser privada -propia de una relación meramente contractual- y se tornaría de interés público... (Sala Constitucional, 2003).

Como se observa, el carácter ilegal de la estructura paralela no es necesariamente el mecanismo o la estrategia a través de la cual se sienta la plataforma que financia los fines del partido político; sino la actividad de esa entidad jurídica de carácter privado que está dirigida a la consecución de fines electorales. En el caso de la campaña electoral de 2022, el Tribunal Supremo de Elecciones (actuando como juez) ejerció por primera vez en una campaña en curso el levantamiento del secreto bancario por indicios certeros en una investigación administrativa del Departamento de Financiamiento de Partido Políticos. Es preciso aclarar que ya se había levantado el secreto bancario en el pasado al partido Accesibilidad sin Exclusión, pero no en época de campaña. En este punto concreto, la diligencia puede llevarse a cabo respecto de cuentas de personas físicas (individuales) o de personas jurídicas.

Sobre esto, también se puntúa o resalta el término de fines electorales, pues en casos de este tipo no necesariamente la consecución de fines políticos, como los de capacitación, agrupación ideológica o demás resultarían contrarios al bloque de legalidad si no están dirigidos al financiamiento de actividades electorales atinentes a los partidos políticos. Es decir, perfectamente un grupo de personas sin ningún fin electoral puede constituir una sociedad anónima mediante la cual se llevan a cabo actividades de pensamiento sobre una orientación ideológica de corte político (incluso agrupando militancias de distintos partidos), siempre y cuando ninguna de sus actividades esté destinada a la relación funcional o el desarrollo de fines electorales en beneficio de partidos políticos.

d) LEGITIMACIÓN DE CAPITALES

Adicionalmente, es posible mencionar la legitimación de capitales como un rasgo característico de algunas de las estructuras paralelas que propician el financiamiento de los partidos políticos. De esta manera, debe reiterarse la imposibilidad que tienen las personas jurídicas en general de efectuar aportaciones al régimen de financiamiento de los partidos políticos en el país.

Así las cosas, el típico supuesto de blanqueo y legitimación de capitales por medio de estructuras paralelas en beneficio de partidos políticos se lleva a cabo de la siguiente manera: Una persona que se dedica al narcotráfico cuenta con 100 millones de colones en efectivo que requiere legalizar y poner en circulación legalmente válida. A través de una sociedad anónima, se gestiona la compra de un video publicitario a una persona cercana a la organización y de confianza, de manera que posteriormente pueda devolver ese dinero a las manos de origen. Supóngase que el dinero se desembolsa a favor de esa tercera persona como pago del video publicitario y esta persona acude al partido para entregarlo a modo de donación en especie para su campaña electoral. De esta manera, los 100 millones de colones se pagan como cumplimiento del servicio brindado: producción audiovisual; empero, ese dinero, que fue pagado a manos de una persona cercana a la organización, se devuelve en forma lícita y legítima a la procedencia original de quien se dedica al narcotráfico para su uso en el comercio legítimo. Incluso, las posibilidades dan pie para que el dinero canalizado por medio de la estructura paralela pueda ser pagado a la misma persona de procedencia.

e) SEGREGACIÓN DE LA MILITANCIA PARTIDARIA

Otro de los rasgos característicos de las estructuras paralelas relacionadas con los partidos políticos consiste en la segmentación y o segregación de quienes ejercen militancia activa en la agrupación política beneficiaria del espejismo colateral del financiamiento.

Las estructuras paralelas necesitan de 2 aspectos, en cuanto a la militancia, para tener efecto sobre la consecución de las pretensiones electorales: el primero de ellos consiste en la existencia, en la sociedad o estructura lateral, de personas concentradamente cohesionadas, planificadamente alineadas y políticamente orientadas en cuanto a quién es la persona a la cual le deben responder o cumplir instrucción. Usualmente, esa persona es quien lidera en términos políticos (desde el otro lado de la acera) al partido que está oficialmente inscrito ante el Tribunal Supremo de Elecciones. En segundo orden, la estrategia de una estructura paralela va a necesitar de la complicidad del partido político para seguir funcionando con normalidad aquella campaña política que tiene como medio de propulsión un financiamiento distinto al que efectivamente reporta ante el Tribunal Supremo de Elecciones. No obstante, en esa segunda parte antes mencionada es donde existen circunstancias de

debilidad para la estructura paralela: es posible que la militancia ciudadana dentro el partido mantenga una fidelidad a la agrupación política, pero no hacia la estrategia del financiamiento irregular.

La estructura paralela no está exenta de la presencia de intereses particulares que buscan ser canalizados por medio del partido político; de hecho, la eventual hipótesis por comprobar se dirige en el sentido de poder constatar esos intereses y su relación con el partido político como vehículo para el acceso al poder. Así las cosas, como fue referido en la segunda sección del artículo, la militancia en el partido puede no ser correspondida con una fidelidad hacia la estrategia de la estructura paralela, aunque esta última esté representando efectivos resultados electorales para la agrupación partidaria. En el caso de las elecciones para el proceso 2022, el propio fundador del partido y otras personas que formaban parte de la estructura interna de la organización fueron quienes denunciaron la existencia de la estructura paralela ante las instancias competentes en sede administrativa y judicial.

Lo anterior, como producto de verse en una especie de desplazamiento: en concreto, la existencia de la estructura paralela implica el desplazamiento de algunos niveles de la militancia activa del partido político, respecto del conocimiento de los asuntos que acontecen en el seno de la estructura paralela. Así, es común y frecuente observar que aquellos aspectos acaecidos entre el recurso económico de la estructura paralela en relación con la actividad financiada en beneficio del partido político, únicamente se conversan, negocian y discuten entre el liderazgo formal del partido (puede ser quien ocupe la candidatura) y las cabezas o liderazgos que manejan los recursos económicos en la sociedad anónima, fideicomiso, etc.

Al implicar una segmentación sobre los asuntos para la carrera electoral del partido, también se produce una segregación sobre la militancia que deriva en diferenciaciones para quienes apoyan al partido desde sus bases. Por ello resultaría esperable que aquella persona fundadora del partido político, quien ha reflejado fidelidad y militancia a la agrupación en términos asociativos, sea también quien denuncie la existencia de estructuras paralelas con irregular apariencia, pues se está viendo separado del conocimiento de algunos de los asuntos del partido que ha fundado.

f) ELITISMO Y CANALIZACIÓN DE INTERESES

En su texto *Partidos políticos y calidad de la democracia en un contexto de cambios en el sistema de partidos de Costa Rica*, el Dr. Gerardo Hernández (2011) refiere que, en la coyuntura actual, “a pesar de la emergencia de nuevos actores partidarios, ni estos, ni los tradicionales, han logrado revertir el creciente retiro de la ciudadanía de las urnas electorales” (p. 129). En adición a ese descontento que refiere el autor, es preciso mencionar un aspecto trascendental sobre el comportamiento del elitismo en el sistema de partidos; la participación ciudadana vislumbrada en modo de abstencionismo es inversamente proporcional a un fenómeno en particular: la participación económica de las élites mediante una incidencia informal en el sistema de partidos.

Los acontecimientos de la competencia electoral de 2022 reflejaron que quien lideraba económicamente el manejo de la estructura paralela, posteriormente, accedió al ejercicio del poder público mediante la designación de un ministerio de gobierno como resultado de haber ganado esa contienda electoral. Ello deja sin efecto los mecanismos formales de la democracia procedimental para que, en su lugar, tengan vigencia estrategias informales y contrarias al derecho de lo electoral para el acceso al poder. Empero, además, deja un importante mensaje a la militancia política de participación formal que labora en las bases partidarias de la agrupación: al final del día, los intereses de la candidatura no son necesariamente aquellos puntos programáticos del partido político a través del cual aspira, sino los intereses de la agenda económica que, en el plano de lo paralelo, opera la plataforma de financiamiento para la consecución de los objetivos electorales.

Este último rasgo característico de las estructuras paralelas denota una erosión en el componente de la representación para sistemas democráticos contemporáneos, pues no solo desincentiva la participación política de la ciudadanía en el proceso electoral; sino que también promueve la lejanía de la militancia partidaria en la carrera electoral. En su texto *Democracia, representación política y elitismo*, Silva Querales (2013) añade que una de las vertientes de la democracia representativa se halla:

...en las tesis del elitismo, ...donde existe una relación entre el interés público y los intereses de la élite. Desde esta óptica, las dinámicas desarrolladas en el seno de la vida democrática

convierten a las élites en principales protagonistas de los sistemas políticos. (p. 29).

Ese es un rasgo característico de las estructuras paralelas en el régimen de financiamiento del sistema de partidos: mantener a las élites ocultas durante la campaña, pero darles el protagonismo político por el que han desembolsado su apoyo económico cuando se ejerce el gobierno.

4. REGULACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL

A partir de las ideas anteriormente expuestas a modo de rasgos característicos de las estructuras paralelas en las modalidades de financiamiento de los partidos políticos, de seguido se esbozan algunos puntos de importancia sobre el funcionamiento de estas estrategias y las razones por las cuales resultan ser contrarias bajo las cláusulas actuales del ordenamiento electoral en Costa Rica.

En primer lugar, debe anotarse que el Código Electoral promulgado en el año 2009 prevé la imposibilidad en cualquier modalidad o circunstancia de participación política a las personas jurídicas y aquellas de condición extranjera. Concretamente, el numeral 116 de este código establece:

ARTÍCULO 116.- Prohibición para adquirir certificados de cesión. Ninguna persona, física o jurídica, extranjera podrá adquirir certificados emitidos por los partidos políticos en calidad de cesión de derechos eventuales, ni realizar otras operaciones financieras relacionadas con los partidos políticos. Se prohíbe a los partidos políticos aceptar o recibir por este concepto, directa o indirectamente, de esas mismas personas cualquier aporte.

Como se refirió en los apartados anteriores, el funcionamiento de las estructuras paralelas radica con frecuencia en personas jurídicas (sociedades mercantiles, fundaciones, fideicomisos, etc.); podría pensarse que el Código Electoral tuvo la previsión de impedir ese tipo de financiamiento, pero los hechos han demostrado que la efectividad de la norma dista de ser estrictamente vigente en la realidad funcional de los partidos políticos. Asimismo, como una vía de exclusión de las estructuras paralelas, el Código Electoral añade en su artículo 122 el establecimiento de la cuenta única para el manejo de los fondos económicos de un partido político:

ARTÍCULO 122.- Cuenta bancaria única para financiamiento privado. Los partidos políticos podrán utilizar los servicios bancarios que consideren oportunos; sin embargo, los fondos provenientes de las donaciones, las contribuciones o los aportes privados que reciban los partidos políticos deberán depositarse en una cuenta corriente única dedicada exclusivamente a esos fondos, en cualquier banco del Sistema Bancario Nacional, la cual podrá estar dividida en subcuentas. La apertura y el cierre de la cuenta corriente respectiva, deberá ser comunicada formalmente al Tribunal por quien ocupe la tesorería del partido político, dentro del plazo de ocho días hábiles posteriores al acto correspondiente.

La estructura paralela en el régimen de financiamiento de los partidos políticos tiene asidero en la proliferación de cuentas bancarias a través de las cuales se realizan los movimientos económicos que dan cabida a potenciar la voracidad del partido en la contienda electoral. La sola constatación de que el partido político percibe y mantiene el funcionamiento de actividad electoral, a través de una cuenta distinta a la dirección bancaria única que es reportada ante el Tribunal Supremo de Elecciones, representa por sí sola la existencia de una estructura paralela.

Como respuesta del ordenamiento a la infracción de las pautas establecidas en el Código Electoral anteriormente indicadas, los artículos 274 y 275 del mismo cuerpo normativo establecen la sanción penal aplicable a este tipo de violaciones legales:

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 omite 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.

Como denota esta transcripción, quien resultaría penalmente responsable siempre será la persona que tenga el contacto directo con el dinero: existe

una sanción penal para quien trabaje manejando los fondos desde la estructura paralela y también existe respuesta penal para aquella persona que se encuentra al lado del partido político con conocimiento de causa sobre el funcionamiento de la organización paralela. No obstante, es trascendental observar que no existe sanción penal ni respuesta por parte del ordenamiento para las candidaturas; a pesar de que son estas las que eventualmente accederán al ejercicio del poder político mediante los puestos de gobierno, tras haberse beneficiado de los réditos económicos que dieron frutos electorales.

Este aspecto implica que, perfectamente, las estructuras paralelas y los partidos políticos utilizan personas de confianza en quienes recaerá la responsabilidad penal de los actos cometidos por el funcionamiento ilegal de la organización paralela; pero aquellas personas beneficiadas de los resultados efectivos de la estructura ilegal no tendrán persecución alguna por parte de la justicia penal. Eso incentiva en mayor medida la proliferación de este tipo de estrategias, especialmente porque si bien no existe una respuesta sancionatoria del ordenamiento en su perjuicio, a este tipo de candidaturas, que acceden posteriormente al ejercicio de cargos públicos (salvo ministerios), les alcanza el régimen de inmunidades de miembros de supremos poderes de la República.

En el informe preliminar emitido por la misión de observación electoral con ocasión de la segunda vuelta para la campaña 2022 en Costa Rica, se indicó lo siguiente:

Además, Costa Rica tiene un esquema de individualización de responsabilidad civil y penal hacia tesoreros y jefes de campaña que la MOE/OEA considera positivo. Ese modelo, sin embargo, podría tener una mayor fuerza de disuasión si se incluyeran sanciones específicamente dirigidas a los partidos que incurrir en delitos o faltas electorales, para incrementar los niveles de equidad y transparencia en la contienda. (OEA, 2022, p. 9).

Si bien la regulación sobre este aspecto requiere de un fortalecimiento en cuanto al alcance de los sujetos y de las conductas punibles, es preciso señalar que, en caso de identificarse una falta administrativa desde el Tribunal Supremo de Elecciones, no existiría impedimento alguno para la imposición de la sanción; pues tal régimen de inmunidad, según la cláusula constitucional que le da sustento, obedece a procesos judiciales y

no alcanza a procedimientos administrativos. En este punto concreto, según se detallará en la sección siguiente, se puede identificar que el ordenamiento jurídico atinente al proceso electoral es bastante débil en cuanto a la respuesta sancionatoria. Además, que las particularidades sobre la tipología de los procesos que normativamente se establecen para reaccionar ante situaciones de eventual irregularidad en el financiamiento de la campaña no son temporalmente efectivos: se trata de procesos de investigación administrativa y de judicialización que trascienden casi más de un año y medio para empezar a tener resultados formales de sanción o al menos de imputación.

Lo anterior ocasiona que la oferta política presentada ante la ciudadanía puede estar mostrando durante la contienda electoral la infracción de normas, no obstante, la respuesta del sistema y la eventual sanción llega hasta después de que la candidatura acceda al ejercicio del poder; esto es, en forma posterior al momento en que ha acabado el proceso electoral. La misión de observación electoral enviada por la Organización de Estados Americanos para el proceso comicial de 2022, refirió lo siguiente sobre este punto:

La Misión tuvo conocimiento de denuncias relativas a presuntos aportes ilegales realizados a las dos campañas contendientes en la segunda vuelta electoral. Estas denuncias motivaron la apertura de investigaciones preliminares sobre una presunta estructura ilegal y no declarada de financiamiento (...). La Misión considera positivo que casos como estos se den a conocer con la celeridad necesaria, y entiende que su resolución debe respetar los tiempos de investigación y el principio del debido proceso. La MOE/OEA seguirá atenta al dictamen de los órganos correspondientes. Costa Rica cuenta con instituciones electorales y judiciales robustas que tienen a cargo la resolución de estos asuntos (OEA, 2022, p. 3).

Como se desprende de la cita transcrita, también la propia misión de observación electoral ha identificado una disonancia temporal entre el acontecimiento y las repercusiones mediáticas de los hechos irregulares de financiamiento en la campaña, respecto del momento en el que se llevan a cabo las investigaciones y hasta aquel punto en el que eventualmente se entabla una sanción administrativa o penal.

5. CONCLUSIONES

Una vez esbozadas las principales ideas relacionadas con el funcionamiento de las estructuras paralelas en el régimen de financiamiento electoral de Costa Rica, así como la dimensión normativa sobre la manera en la que se regulan este tipo de circunstancias en los partidos políticos, conviene señalar algunos puntos conclusivos.

El primero de ellos tiene que ver con la necesidad de informar, asesorar y capacitar a las estructuras partidarias y a la ciudadanía en general, en cuanto a la ilegalidad de este tipo de organizaciones laterales a las agrupaciones partidarias. Como se denotó en la campaña electoral de 2022, los medios de comunicación debieron salir al paso con infografías, explicaciones simplificadas y detalles sencillos sobre el significado de una estructura paralela, su funcionamiento y las razones por las cuales consistía en una estrategia contraria al ordenamiento electoral. Esto no solo es un elemento trascendental para una ciudadanía mejor informada y, consecuentemente, un voto también informado; sino que, en muchas ocasiones, podría presentarse la existencia de una estructura paralela en un partido político, sin que necesariamente las personas encargadas del sistema de financiamiento de esa agrupación tengan conocimiento acerca de las implicaciones y los alcances de que una estrategia colateral funcione para dar propulsión al partido en la carrera electoral.

Sería una falacia de generalización indicar que ello es así en todos los casos; empero, sí podría argumentarse, al menos en forma presunta, que una buena parte de los casos relacionados con las estructuras paralelas en los partidos políticos acontece en razón de la inexperiencia, el desconocimiento o la desinformación de quienes, según la normativa, serían penalmente responsables por esa estrategia. Es decir, aquellas personas que ocupan puestos auxiliares en las funciones de tesorería, proveeduría o registro y control contable de las organizaciones partidarias.

En segundo lugar, las implicaciones políticas de las estructuras paralelas tienden hacia una conversión del proceso electoral en un espacio de juego para el elitismo económico que, a su vez, desplaza aquellos liderazgos y militancias partidarias que han rendido fidelidad y compromiso a un partido político. Como se dijo antes, cuando esto ocurre, existe entonces un desincentivo para la participación política militante y se produce un espejismo en la dimensión de la representación política: si un partido se oferta en la carrera electoral como uno que pretende llevar al poder la

defensa de los intereses de la clase baja, pero en forma paralela mantiene una estructura ilegal de financiamiento, cuya procedencia es de corte elitista, entonces se tendrá como resultado la disociación de una candidatura que accede al poder gracias al apoyo popular de un sector de la población de bajos estratos (que espera la defensa de los intereses), pero que en la práctica consiste en la transformación de esa candidatura en una persona que gobierna para los intereses que le financiaron la contienda electoral. De esta manera, la estructura paralela produce que el colegio electoral se vea expuesto a espejismos en la representación política, pues según se explicó en líneas atrás, con frecuencia la real procedencia de los fondos y los liderazgos que operan en una estructura paralela se encuentran ocultos durante la campaña electoral.

Finalmente, es fehaciente la existencia de un consenso: es necesaria una reforma integral y estructural al sistema de financiamiento que permita robustecer los mecanismos de control para evitar que se produzcan plataformas paralelas que potencian económicamente el desenvolvimiento del partido político en la contienda electoral. Hasta ahora, la postura del Tribunal Supremo de Elecciones durante el desarrollo de la campaña electoral ha sido la de mantener un rol pasivo (no inquisitivo) sobre las situaciones denunciadas en cuanto a estructuras paralelas de financiamiento, procurando una atención de las denuncias sin que necesariamente se lleve a cabo su resolución dentro del periodo que comprende el proceso electoral, a fin de evitar efectos en las personas votantes respecto de su intención sobre la oferta política presentada.

Para este organismo, pareciera que la mejor respuesta es dejar que la dinámica de la campaña electoral tome su propio rumbo, sin intervenir en el enderezamiento de las circunstancias de aparente ilegalidad que puedan presentarse. Lo anterior, aparejado al hecho de que el diseño normativo actual del ordenamiento solamente canaliza por las vías ordinarias del procedimiento administrativo o del proceso penal la atención de este tipo de situaciones de irregular apariencia. No obstante, una postura en sentido contrario podría ser la de constituir por vía normativa un procedimiento administrativo bajo modalidad sumaria que les permita a las personas que componen el padrón electoral ejercer el voto de manera informada: esto es, contar con los insumos necesarios y jurídicamente comprobados para que, al momento de emitir el sufragio, cada persona electora sepa y tenga a su alcance la información más precisa acerca de si el partido de su preferencia incurrió o no en la estrategia de una estructura paralela. El establecimiento de un mecanismo

célere, pero respetuoso de los principios esenciales del debido proceso y de las garantías procedimentales a nivel constitucional y convencional podría ayudar a potenciar el voto informado, mediante el esclarecimiento de situaciones que, hasta ahora, solo se quedan en denuncias y suposiciones durante la campaña.

Referencias bibliográficas

- Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley 8765, del 19 de agosto. Publicada en el Alcance n.º 37 de La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.
- Hernández. G. (2011). Partidos políticos y calidad de la democracia en un contexto de cambios en el sistema de partidos de Costa Rica. *Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos*, (2), 124-147. Recuperado de <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/13445/3967-12032-1-PB.pdf?sequence=1>
- Organización de Estados Americanos (2022). *Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA para la segunda vuelta en Costa Rica*. Recuperado de <http://www.oas.org/fpdb/press/MOE-Costa-Rica---Informe-Preliminar-2a-Vuelta-FINAL.pdf>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2003). Resolución 3489-2003 de a las catorce horas con once minutos del dos de mayo.
- Silva, N. (2013). Democracia, representación política y elitismo. Una aproximación sociológica a las ideas de Peter Bachrach. *Politeia*, 36(50), 27-57. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170035853002>