

LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA

Dr. Luis Antonio Sobrado González*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de abril de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de junio de 2009.

Resumen: El fenómeno del financiamiento estatal a los partidos políticos en Costa Rica, se produce mediante una enmienda a la Constitución en 1956, así como el reembolso -por parte del Estado- de aquellos gastos susceptibles de ser legalmente justificados y que se originan de la participación de los partidos políticos en los procesos electorales para la elección de miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo. Esta contribución estatal del artículo 96 de la Constitución Política aplica, únicamente, a los partidos políticos inscritos a escala nacional y provincial. El sistema costarricense de financiamiento público ha generado posiciones diversas, por lo que se prevén oportunidades de cambios sustanciales para esta materia, en la legislación electoral.

Palabras Claves Contribución Estatal / Contribución Privada / Partidos Políticos / Reformas Electorales.

Abstract The public funding of political parties phenomenon in Costa Rica, is the result of a constitutional amendment in 1956, as well as the reimbursement -by the State- of any expenses that can be legally justified and originated in the political parties' participation in the electoral processes for the election of members to the Executive and the Legislative Branches. This public contribution of Article 96 of the Political Constitution, only applies to the political parties registered at the national and the provincial scale. The Costa Rican public funding system has generated various positions, thus opportunities can be foreseen for substantial changes in this electoral legislation subject.

Keys Words: Public Contribution/Private Contribution/Political Parties/Electoral Reforms.

* 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, en donde coordina las comisiones de Asuntos Académicos y de Gobierno Digital y dirige la 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.

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 de 17 de mayo de 1971 y 2 de julio de 1997, respectivamente.

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).

La primera 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

La segunda dispuso que el financiamiento público no sólo se destinará 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; además, introduce 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, ley n° 1536 del 10 de diciembre de 1952 y sus reformas; cuerpo legal que contiene un título décimo (art. 176 a 194) denominado *"De la contribución pública y privada para financiar los gastos político-electorales de los partidos políticos"*, resultando también relevantes sus numerales 57 *bis*, 58 incisos k) y m), 85, 85 *ter* y 87. Esas normas constitucional y legales se complementan con el siguiente desarrollo reglamentario: el *"Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos"*, promulgado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y publicado en La Gaceta n.º 122 del 26 de junio de 1997 –al que en

³ *Ibid.*, pág. 309.

adelante nos referiremos como “*Reglamento TSE*”–; el “*Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos*” de la Contraloría General de la República (CGR), La Gaceta n.º 236 del 7 de diciembre de 2001 –en adelante “*Reglamento CGR*–; y el “*Reglamento para la inscripción de empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político electoral*” del TSE, La Gaceta N.º 189 del 2 de octubre de 1997.

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 recursos que autoricen sus estatutos y no prohíba la ley*” (art. 57 *bis* del Código Electoral), 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.

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*

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

Antes de ello, sin embargo, conviene dejar establecidos tres asuntos de importancia.

En primer lugar, que en la legislación costarricense no existen mecanismos de financiamiento público indirecto. Tampoco topes o límites a los gastos de campaña; ciertamente existen restricciones sobre las erogaciones de este tipo susceptibles de reembolso estatal (como, por ejemplo, que sólo es justificable la propaganda producida a partir de la convocatoria electoral), pero nada impide que se efectúen con cargo al financiamiento partidario privado –máxime que el artículo 79 del Código Electoral dispone que los partidos políticos tienen derecho a hacer, en cualquier tiempo, toda clase de propaganda, inclusive electoral–.

En segundo lugar, que la última reforma legal de importancia se produjo en el año 1996 (la ley n.º 7653 de 28 de noviembre dispuso una modificación sistemática del título décimo del Código Electoral); luego sólo se registran dos enmiendas de menor importancia, acordadas en el 2001 (ley n.º 8119 de 5 de julio y n.º 8123 de 31 de julio).

Por último, que la Asamblea Legislativa se encuentra actualmente tramitando un proyecto de nuevo Código Electoral (expediente n.º 14.268, dictaminado favorablemente por la Comisión Especial de

la materia electoral". De conformidad con el artículo 19 inciso c) del Código Electoral, dichas declaraciones interpretativas proceden a solicitud de los miembros del comité ejecutivo superior de los partidos políticos inscrito e, incluso, en forma oficiosa.

Reformas Electorales y Partidos Políticos el 18 de noviembre de 2008), que se basa en una propuesta presentada a discusión por el TSE en el año 2001; sus preceptos contienen cambios muy relevantes en el tema que nos interesa, los que se analizarán más adelante.

I. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO

Las reglas fundamentales del financiamiento público de los partidos políticos, que en el medio costarricense se denomina contribución estatal, aparecen consignadas en el numeral 96 de la Constitución Política, el cual estipula:

"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 tras anterior 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.”.

Como puede apreciarse, son sujetos del financiamiento público únicamente los partidos políticos inscritos a escala nacional y provincial; es decir, están excluidos del mismo los de carácter cantonal,⁵ 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 única 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 durante el cuatrienio anterior. Aunque la Constitución Política consagra el derecho

⁵ El Código Electoral establece que: “Los partidos tendrán carácter nacional cuando se formen para la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa o a una Asamblea Constituyente. Serán de carácter provincial cuando se propongan intervenir solo en la elección de Diputados y tendrán carácter cantonal cuando se funden únicamente para las elecciones de alcalde municipal, regidores, síndicos municipales y miembros del Consejo de Distrito” (art. 63). “El partido inscrito en escala nacional se entenderá que lo está en escala provincial en cada una de las provincias, y en escala cantonal en cada uno de los cantones del país, el que solamente estuviere inscrito en escala provincial se entenderá que lo está en escala cantonal en cada uno de los cantones de la respectiva provincia” (art. 66).

de las agrupaciones partidarias a que se les adelante parcialmente la contribución estatal, ha de aclararse que la Sala Constitucional anuló en 1991 las reglas del Código Electoral que desarrollaban este precepto (sentencia n.º 980-91); y, dado que la Asamblea Legislativa no ha promulgado aún las normas de reemplazo, no resulta aplicable ese mandato constitucional.

El monto máximo a distribuir entre ellos es el equivalente al 0,19% del producto interno bruto (PIB) del año trasanterior a la celebración de la elección correspondiente, aunque la ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje. 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\$ 25 millones, aproximadamente, al tipo de cambio actual).

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 187 del Código Electoral.⁶ La suma resultante será el monto

⁶ "Dentro de los límites establecidos en el artículo 96 de la Constitución Política, el Tribunal Supremo de Elecciones fijará el monto de la contribución que el Estado debe reconocer a los partidos políticos, por los gastos justificados conforme a esta Ley. El Tribunal Supremo de Elecciones, 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, se dividirá el monto de la contribución estatal entre el resultado de la suma de los votos obtenidos por todos los partidos políticos con derecho a contribución, en la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República y Diputados. b) Cada partido podrá

máximo que cada uno de los partidos podrá obtener a título de reembolso de los gastos legalmente justificables y que pueda demostrar como efectuados durante los cuatro años anteriores, salvo los relativos a propaganda que –de acuerdo con el artículo 2 del Reglamento TSE y lo precisado en la sentencia de ese organismo electoral n.º 3146-E-2000– sólo proceden si se han verificado a partir de la convocatoria a elecciones y hasta dos días antes de las votaciones.

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; como se señaló antes, sólo se les reconocerán las erogaciones legalmente justificables que puedan demostrar como efectivamente producidas.
- A los anteriores requerimientos constitucionales, el artículo 176 del Código Electoral agrega dos más:
 - A fin de registrar las operaciones y los gastos en que incurra, cada partido llevará su contabilidad al día y los comprobantes de gastos ordenados, conforme al Reglamento CGR.
 - Ocho meses antes de las elecciones, las agrupaciones deberán también presentar al TSE el presupuesto donde incluirán sus

recibir, como máximo, el monto que resulte de multiplicar el costo individual del voto por el resultado de la suma de los votos que obtuvo en la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República y Diputados o por lo que obtuvo en una u otra elección, si solo participó en una de ellas”.

posibles gastos durante el desarrollo de las actividades político-electorales, correspondiendo sancionar con la pérdida del 5% del monto que corresponda a aquel partido que no cumpla en tiempo con esa exigencia.

El segundo inciso del artículo 96 constitucional, arriba reproducido, 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 de Presidente de la República o diputados a la Asamblea Legislativa, a nivel nacional o provincial, o haber elegido por lo menos un diputado. De acuerdo con la sentencia n.º 591-E-2002 del TSE, el partido inscrito a escala 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 inscritos a escala provincial); 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.

El trámite para percibir la contribución estatal arranca con las liquidaciones de gastos que los partidos con derecho a ella deben presentar, al menos una vez al mes y a partir de la convocatoria a elecciones, debidamente certificadas por un contador público autorizado y conjuntamente con los respectivos comprobantes (art. 194). El TSE, por medio de la CGR, revisará la documentación respectiva y, luego de darse oportunidad para subsanar los defectos que se detecten, determinará el

monto definitivo que corresponda a cada agrupación partidaria y lo comunicará al Ministerio de Hacienda (art. 188). La Tesorería Nacional, órgano adscrito a ese despacho ministerial, deberá entregar lo que corresponda a cada partido o sus cesionarios en el plazo de los ocho días siguientes (art. 189).

Cabe mencionar 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 bonos partidarios que las agrupaciones políticas negocian con las instituciones financieras o cualquier particular interesado. Si la contribución a que finalmente tenga derecho un partido no alcanzare para cubrir el pago de esos bonos, su valor disminuirá proporcionalmente (art. 191 del Código Electoral).

En punto a los tipos de gasto susceptibles de reembolso estatal, el mismo artículo 96 constitucional dispone 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, quedando sin contemplar tanto el financiamiento de las elecciones municipales (que se verifican por separado)⁷ como los gastos de los partidos derivados de su intervención en referendos. La Constitución

⁷ No obstante, en resolución n.º 2887-E8-2008 el TSE interpretó que, aunque la Constitución no contemple el financiamiento público de los gastos partidarios derivados de la participación en las elecciones municipales autónomas, ello no obsta para que en el futuro el legislador –autorizado constitucionalmente para ello– reduzca el monto de la contribución estatal para financiar otro tipo de actividades de interés público, por lo que sería posible que estas rebajas sirvieran para subvencionar la intervención de los partidos en las elecciones municipales, siempre que los regímenes de financiamiento público de las agrupaciones políticas –tanto el que deriva del artículo 96 constitucional como el complementario eventualmente creado por ley– no superen en conjunto el tope definido en ese numeral constitucional.

Política agrega que esa contribución también se dirigirá a satisfacer las necesidades partidarias de capacitación y organización política (resultando procedente liquidar las erogaciones que por estos conceptos se hayan efectuado durante los últimos cuatro años), correspondiéndole a los partidos políticos fijar los porcentajes que destinarán a cada uno de estos rubros. La jurisprudencia electoral ha definido que las agrupaciones que omitan hacer esa fijación en sus estatutos, perderán integralmente su derecho a obtener la contribución estatal en el período respectivo (sentencia n.º 1257-P-2000).

Se aclara que no existen mecanismos para promover la participación femenina desde la perspectiva del financiamiento público de los partidos.

La propaganda, para resultar justificable, debe producirse –según se adelantaba– a partir de la convocatoria electoral (1 de octubre del año correspondiente), y hasta dos días antes de las votaciones (primer domingo del siguiente mes de febrero) y ajustarse a los demás parámetros del artículo segundo del Reglamento TSE, a saber:

"Abarca la acción de los partidos políticos, desplegada a partir de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta dos días antes de su celebración, para explicar su programa e impugnar el de sus contrarios, para hacer planteamientos de carácter ideológico y para informar sobre actividades político electorales. Asimismo, por propaganda político-electoral se entiende, en general, toda publicación en la cual se pondera o se combate a uno de los partidos políticos que participan en la contienda electoral, o se pondera o se combate a uno

de sus candidatos; abarca la acción de los partidos políticos para difundir sus ideas, opiniones y programas de gobierno a través de exposiciones, discursos, conferencias de prensa por radio y televisión, así como por medio de los anuncios en los medios de difusión citados y en el cine; o bien por servicios artísticos para la elaboración de los anuncios, por servicios de grabación para la difusión por radio, servicios de audio y vídeo para cortos de televisión, folletos, volantes, vallas y el uso de altoparlantes, debidamente autorizados, en reuniones, manifestaciones y desfiles. Cualquier otro tipo de propaganda que realicen los partidos, que no está enmarcada en los conceptos anteriores no será reconocida como gasto justificable dentro de la contribución del Estado.”

Tampoco son reembolsables las siguientes acciones propagandísticas en particular:

- Cualquier forma de propaganda prohibida. Tienen esta condición:
 - La producida en momentos de tregua electoral: Durante los dos días inmediatos anteriores y el día de las elecciones, los partidos no podrán realizar manifestaciones, desfiles públicos ni difundir propaganda de ninguna especie. 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 divulgar un mensaje navideño (art. 79 y 85 del Código Electoral).
 - Publicaciones que contengan injurias, calumnias o difamación (artículo 85 del Código Electoral); si la sentencia penal correspondiente se dictara con posterioridad al pago de la

- propaganda cuestionada, el monto de ésta constituirá un crédito a favor del Estado, compensable en la liquidación de gastos de la campaña política inmediata posterior del respectivo partido (art. 5 Reglamento TSE).
- Propaganda que invoque motivos religiosos (art. 87 del Código Electoral).
 - Manifestaciones, desfiles u otras actividades en sitios públicos que no hayan sido previamente autorizadas (art. 79 del Código Electoral).
- Tampoco podrán considerarse justificables los gastos por embanderamiento (art. 177 del Código Electoral).
 - Por último, no resulta reembolsable la propaganda difundida en medios de comunicación no inscritos previamente ante el TSE ni la contratación de espacios en prensa escrita, radio o televisión que excedan los límites cuantitativos que establecen los incisos f) y g) del artículo 85 del Código Electoral (art. 4 Reglamento TSE).

El artículo segundo del Reglamento TSE caracteriza así los gastos justificables a título de organización partidaria:

"Comprende aquellas actividades, de carácter permanente, necesarias para el establecimiento de la estructura formal de los partidos políticos, conforme con la cual se constituyen los diferentes grupos de trabajo, a fin de alcanzar los objetivos propuestos.

Dentro de esta aceptación deberán incluirse los gastos realizados por concepto de inscripción del partido,

integración y funcionamiento de comités, asambleas, convenciones, entendiéndose por éstas los gastos en que incurran los partidos políticos en la escogencia de los candidatos a Presidente y Diputados, instalación de clubes, celebración de reuniones y plazas públicas hasta un máximo de veinticinco (25), transporte y movilización de simpatizantes y electores, excepto el arrendamiento de autobuses en los casos prohibidos por el artículo 85 bis, transitorio II, del Código Electoral, programas de preparación y capacitación de delegados, fiscales y miembros de juntas electorales.

Se incluye dentro del concepto de organización lo relativo a dirección y censo. La dirección comprende la labor de planificación, coordinación y ejecución de las actividades de los partidos políticos, incluida la gestión financiera. Bajo este concepto deberán incluirse, entre otros, los gastos realizados por concepto de salarios y viáticos. El censo se refiere a la confección evaluación y análisis del registro de ciudadanos sufragantes y simpatizantes de un partido político.”.

Cabe resaltar que, dentro de los gastos justificables bajo el rubro organización, están contemplados los que se produzcan por concepto de “convenciones”, entendiéndose por éstos las erogaciones en que se incurra en la escogencia –por esta vía– de los candidatos a Presidente de la República y diputados. También resultan justificables los gastos de organización relativos a la integración y funcionamiento de las asambleas partidarias, razón por la cual también son financiables los procesos de selección de autoridades internas y postulación de candidaturas, cuando esos procesos se realicen en el seno de tales asambleas. Se aclara que corresponde a cada partido definir en sus estatutos si la escogencia de candidatos debe darse por uno u otro método (art. 74 del Código Electoral).

El mismo artículo segundo del Reglamento TSE se refiere también a las actividades de capacitación cuyo costo es reembolsable por parte del Estado, al disponer:

"Comprende todas aquellas actividades, de carácter permanente, relacionadas con la promoción, organización y ejecución de cursos, seminarios, encuentros académicos, programas de becas y otros que le permiten a los militantes incrementar su formación política en el ámbito técnico o ideológico-programático."

El siguiente cuadro refleja los montos relativos 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.º 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\$*** | \$8.777 | \$10.347 | \$6.420 | \$24.922 | \$18.858 | \$13.308 |

* 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 = ¢ 560)

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

CUADRO N.º 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\$*** | \$4.080.624,53 |
| TOTAL DE ELECTORES INSCRITOS EN EL PADRON | 2.550.613 |
| COSTO DEL VOTO POR ELECTOR | ¢895,92 |

| | |
|------------------------|--------|
| EQUIVALENTE EN US\$*** | \$1,60 |
|------------------------|--------|

* Fuente: TSE

** No incluye la contribución estatal

** Al tipo de cambio actual (US\$ 1 = ₡ 560)

El costo global que tuvo ese proceso electoral, de acuerdo con los anteriores datos, asciende a la suma de US\$ 17.388.625 –US\$ 6,82 por elector–, de la cual únicamente corresponde un 23,47% a los gastos de la administración electoral (US\$ 4.080.625 –US\$ 1,60 por elector–); el restante 76,53% (US\$ 13.308.000 –US\$ 5,22 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 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 al día y sus estatutos han de contener preceptos referentes a la forma de publicar el régimen patrimonial y contable y el de la auditoría interna (art. 58.k y 176 del

Código Electoral). Estos mandatos, empero, tienen 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 existen formas eficientes de divulgación y acceso público a esa información contable.

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

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 desarrolla el numeral 176 *bis* del Código Electoral, en los términos que de seguido se explican.

Las contribuciones o donaciones, tanto en dinero como en especie, de personas físicas o jurídicas costarricenses –estas últimas bajo la condición de que estén constituidas bajo el ordenamiento costarricense y domiciliadas en el territorio nacional–⁸ son permitidas hasta por un monto anual equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo menor, que figure en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República vigente en el momento de la contribución. Se permite la acumulación de contribuciones o donaciones durante el período presidencial respectivo.

⁸ Artículo 12 del Reglamento TSE.

De acuerdo con esos parámetros, actualmente el monto anual máximo de donación por persona es de ₡ 6.050.250 (US\$ 11 mil aprox.), lo que supone un límite cuatrienal de ₡ 24.201.000 (\$ 44 mil aprox.).

En cambio, se le prohíbe a los partidos políticos aceptar o recibir, directa o indirectamente, esas contribuciones o donaciones de personas físicas y jurídicas extranjeras. Éstas tampoco podrán adquirir bonos ni realizar préstamos u otras operaciones que impliquen ventajas económicas para los partidos políticos. No obstante, quedarán autorizadas para entregar contribuciones o donaciones dedicadas específicamente a labores de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos.

Se encuentran también vedadas las contribuciones o donaciones en nombre de otras personas y las de carácter anónimo.

Los tesoreros de los partidos políticos están obligados a informar al TSE, trimestralmente, acerca de las contribuciones o donaciones –en dinero o en especie– que reciban. Sin embargo, en el período comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, deberán rendir informe mensual. De no informar a tiempo, el TSE los prevendrá, personalmente, para que cumplan con esta obligación dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de esa prevención. Omitir el envío del informe o retrasarlo injustificadamente, una vez practicada la prevención, será sancionado con prisión de dos a doce meses.

Reglamentariamente se ha dispuesto que esos informes deben identificar a los donantes e indicar el monto que cada uno aportó durante el período de que se trate; y, también, que las donaciones deben depositarse en una cuenta bancaria única y exclusivamente destinada a esos efectos. Los bancos, bajo su responsabilidad, tomarán las medidas necesarias de control para que a esas cuentas no se acredite depósito alguno en forma anónima, o sin identificar plena y fehacientemente al depositante (art. 14 del Reglamento TSE).

Para poder evaluar la seriedad de los informes que se presenten y mediante reforma reglamentaria dispuesta en el 2004, actualmente se exige a los partidos suministrar, como anexo de los citados informes, el auxiliar de la cuenta bancaria en donde conste el número de depósito, nombre, monto y número de cédula de cada donante, el estado de cuenta bancaria y estados financieros (estado de situación, estado de ganancias y pérdidas y flujos de efectivo), conforme a las normas internacionales de contabilidad y bajo los apercebimientos legales en caso de omisión.

La jurisprudencia electoral ha establecido –a partir de la resolución n.º 1748-99–, que las contribuciones o donaciones a candidatos y precandidatos oficializados se entienden hechas al partido, que éstos están obligados a reportarlas al tesorero del partido para que las incluya en los indicados informes y que corresponde al partido establecer mecanismos eficaces de control sobre el debido cumplimiento de esta obligación.

Los informes partidarios son fácilmente accesibles, puesto que el TSE los “cuelga” de su página Web, aunque también se puede consultar la

documentación correspondiente en las oficinas del organismo electoral y obtener fotocopias de la misma. Es oportuno agregar que, según el Código Electoral, los estatutos partidarios deben contener "...m) *Las normas que permitan conocer públicamente el monto y origen de las contribuciones privadas, de cualquier clase, que el partido reciba y la identidad de esos contribuyentes...*"; regla que fomenta 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 | \$2.927.863 |
| ACCIÓN CIUDADANA | ¢154.036.111 | \$275.064 |
| UNIDAD SOCIAL CRISTIANA | ¢101.985.376 | \$182.117 |
| MOVIMIENTO LIBERTARIO | ¢283.472.704 | \$506.201 |
| RENOVACIÓN COSTARRICENSE | ¢0 | \$0 |
| RESTAURACIÓN NACIONAL | ¢0 | \$0 |
| UNIÓN NACIONAL | ¢100.210.378 | \$178.947 |
| UNIÓN AGRÍCOLA CARTAGINESA | ¢0 | \$0 |
| ACCESIBILIDAD SIN EXCLUSIÓN | ¢0 | \$0 |
| FRENTE AMPLIO | ¢1.948.300 | \$3.479 |
| GUANACASTE INDEPENDIENTE | ¢0 | \$0 |

| | | |
|---------|----------------|-------------|
| TOTALES | ₡2.281.256.180 | \$4.073.672 |
|---------|----------------|-------------|

* 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 = ₡ 560)

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.⁹

Como ya se ha hecho mención, tampoco la ley consagra topes generales de gasto electoral para los partidos y éstos tienen derecho a hacer, en cualquier tiempo, toda clase de propaganda, inclusive electoral. Esta amplia permisión sólo está sometida a las siguientes excepciones:

- Tregua electoral: Durante los dos días inmediatos anteriores y el día de las elecciones, los partidos no podrán realizar manifestaciones, desfiles u otras actividades en sitios públicos ni difundir propaganda de ninguna especie. La misma restricción rige, tratándose de elecciones generales –que se verifican el primer domingo de febrero cada cuatro años–, 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 divulgar un mensaje

⁹ 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\$ 26 al tipo de cambio actual); b) cuña televisiva de sesenta segundos en horario de 12 m.d. a 6 p.m.: ₡ 184.270 (US\$ 329); y c) una página en prensa escrita: ₡ 400.125 (US\$ 715).

navideño (art. 79 y 85 del Código Electoral). Durante los últimos procesos electorales y con el propósito de darle mayor fuerza a este mandato, el TSE ha ordenado en forma personalizada a los distintos directores de medios de comunicación colectiva, abstenerse de divulgar propaganda durante los periodos de tregua, con la advertencia de que el incumplimiento de esas órdenes configura el delito de desobediencia (sancionado con prisión de quince días a un año).

- Publicaciones que contengan injurias, calumnias o difamación, que son sancionables en los términos previstos en el Código Penal (art. 85 del Código Electoral).
- Propaganda que invoque motivos religiosos, que se castiga con pena de prisión de dos a doce meses (art. 87 y 151 del Código Electoral).
- La propaganda de los precandidatos que participen en convenciones partidarias para elegir el candidato presidencial, sólo podrá difundirse durante los dos meses anteriores a su celebración; el irrespeto a esta restricción se castiga con multa de seis a quince salarios o con prisión de uno a treinta días (art. 74 y 150 del Código Electoral).

No obstante, para que la propaganda en medios de comunicación colectiva sea susceptible de reembolso estatal debe, además de no encontrarse bajo los anteriores supuestos delictivos, cumplir varias condiciones adicionales: que se difunda entre la convocatoria a elecciones y hasta dos días antes de su celebración, que los espacios en prensa escrita, radio o televisión respeten los límites cuantitativos que establecen

los incisos f) y g) del artículo 85 del Código Electoral,¹⁰ y que se pauten en empresas previamente inscritas ante el TSE.

A propósito de este último requerimiento, el inciso b) del mismo numeral del Código señala 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. Agrega el inciso c) que 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.

Este mandato de trato igualitario lo ha elevado la jurisprudencia 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, por lo que estará sometido a las reglas, límites y controles que consagra el artículo 175 *bis* del Código Electoral.¹¹ Bajo la misma filosofía, tanto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

¹⁰ "... f) La propaganda estará limitada, por partido político, a no más de una página por edición, o su equivalente de centímetros cuadrados en cada uno de los diarios nacionales. En lo que respecta a la propaganda por televisión, cada partido tendrá derecho a un máximo de diez minutos diarios por canal. El tiempo que alguna agrupación política dejare de utilizar no será acumulable por ningún motivo. Para la propaganda por radio se dedicará un máximo de diez minutos diarios, por emisora, no acumulables, y un máximo de treinta minutos por semana, por emisora. g) En la semana anterior a la elección, los partidos políticos podrán publicar, únicamente por espacio de dos días, un máximo de cuatro páginas por edición, para exponer sus programas de gobierno y la organización del día de las elecciones..."

¹¹ 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 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".

(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.

El tema de la encuestas, por su parte, está regulado en el artículo 85 del Código. De acuerdo con éste, para llevar a cabo su actividad en el período electoral, las empresas 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 de elecciones, con la indicación del nombre, las calidades del responsable y de los miembros de la empresa, así como otros datos que respalden su idoneidad para llevar a cabo esta labor, lo cual será reglamentado por el TSE.

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 dos días inmediatos anteriores al de las elecciones y el propio día. Cuando la violación sea cometida por los partidos políticos, se les sancionará con una disminución del 5% del aporte estatal que les corresponda luego de la liquidación de gastos ante el TSE.

Durante los últimos procesos electorales, el TSE también ha ordenado a los distintos directores de medios de comunicación colectiva, abstenerse de divulgar esas encuestas o sondeos durante esos días, con la advertencia de que el incumplimiento de esas órdenes configura el

delito de desobediencia (sancionado con prisión de quince días a un año por el artículo 307 del Código Penal).

Las empresas encuestadoras deberán conservar y tener a disposición del TSE, durante un término mínimo de un mes, los documentos que permitan verificar la objetividad y calidad de las encuestas que realicen durante el período electoral, incluyendo los detalles del plan de muestreo, la lista de encuestadores, las instrucciones dadas a los encuestadores y los controles existentes sobre los mismos, los materiales relativos al tratamiento de las respuestas y los documentos utilizados en el proceso de tabulación (art. 3 del Reglamento para la inscripción de empresas encuestadoras).

En punto a la publicidad gubernamental durante el período electoral, el artículo 85 del Código Electoral estipula:

"... j) A partir del día siguiente a la convocatoria y hasta el propio día de las elecciones, el Poder Ejecutivo, la administración descentralizada y las empresas del Estado, no podrán publicar difusiones relativas a la gestión propia de su giro, salvo las de carácter eminentemente técnico que resulten indispensables y contengan información impostergable en razón de las circunstancias, por estar relacionadas con servicios públicos esenciales. Las publicaciones contrarias a lo dispuesto aquí harán incurrir a los funcionarios responsables en el delito de desobediencia..."

Las estadísticas judiciales no registran sentencias penales de esta naturaleza durante los pasados veinte años.

Esta restricción pretende garantizar la imparcialidad de las autoridades gubernativas en los procesos electorales, principio consagrado en el artículo 95 constitucional. La misma se complementa con el carácter punible de la denominada *beligerancia política* de los funcionarios públicos, que prevé el inciso 5) del artículo 102 de la Constitución Política y el numeral 88 del Código Electoral, en aras de no darle ventajas al partido de gobierno y de asegurar un ambiente de equidad en la contienda electoral.

De acuerdo con las últimas disposiciones citadas, los funcionarios públicos en general tienen vedado usar su cargo para beneficiar a un partido político (parcialidad política), así como dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral en horas laborales (participación política prohibida). Sin embargo, el conjunto de funcionarios detallado en el párrafo segundo de ese artículo del Código,¹² están sometidos a una prohibición absoluta de participación política, en tanto no pueden participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar, colocar divisas en sus viviendas o vehículos ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género; sus derechos político-electorales quedan reducidos a sufragar el día de los comicios. La vulneración de cualesquiera de estas restricciones se sanciona con destitución e inhabilitación para ocupar cargos públicos por

¹² "El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Ministros y Viceministros, el Contralor y el Subcontralor Generales de la República, el Defensor y el Defensor Adjunto de los Habitantes, el Procurador General y el Procurador General Adjunto, los presidentes ejecutivos, directores ejecutivos y gerentes de las instituciones autónomas, los gobernadores, los oficiales mayores de los ministerios, los miembros de la Autoridad de Policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial, los Magistrados y empleados del Tribunal Supremo de Elecciones, los Magistrados y funcionarios del Poder Judicial que administran justicia, el Director y empleados del Registro Civil y quienes tienen prohibición en virtud de otras leyes ...".

un período de dos a seis años, que corresponde imponer al TSE (art. 102 constitucional).

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) y treinta absolutorias.

IV. CONTROL Y SANCIONES

El control sobre las donaciones compete al TSE, mientras que el relativo al acceso a la contribución estatal corresponde al TSE conjuntamente con la CGR; aunque, en los dos ámbitos, la imposición de sanciones penales es del resorte exclusivo de los juzgados y tribunales judiciales de la materia.

A estos órganos de control estatales se suman las auditorías partidarias, como instancia contralora interna. El artículo 47 del Reglamento de la CGR dispone sobre el particular, que los partidos que en la última elección hubieren recibido al menos ₡ 100.000.000 (US\$ 179 mil aprox.) como contribución estatal, deben tener una unidad de auditoría interna, cuyo superior ha de ser un contador público autorizado; dependerá del comité ejecutivo superior del partido, aunque gozando de plena independencia funcional y de criterio.

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).

La CGR, por su parte, es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores. Está a cargo de un Contralor y un Subcontralor nombrados por la Asamblea Legislativa (art. 183 de la Constitución Política).

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, por medio de la CGR, revisa 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 (art. 96 de la Constitución Política, 176, 177, 187, 188 y 194 del Código Electoral); el Reglamento del TSE regula los gastos justificables y el Reglamento de la CGR los requisitos y trámites de comprobación.

Analizados esos requisitos y trámites reglamentarios, se evidencia que se trata de una verdadera auditoría a la que cuatrienalmente se someten los partidos con derecho a la contribución estatal y como condición de acceso a la misma.

b) Control sobre las donaciones o contribuciones privadas:

La legislación electoral costarricense tradicionalmente se había desentendido del fenómeno del financiamiento privado de los partidos, a tal punto que carecía de toda normativa sobre el particular antes de la reforma dispuesta mediante ley n.º 7653 del 28 de noviembre de 1996. Ésta introdujo el artículo 176 *bis* del Código Electoral, que le atribuye al TSE la responsabilidad de llevar un registro de contribuciones sobre la base de los informes periódicos que remiten los partidos políticos; registro que publicita a través de su sitio Web.

Esa es la única disposición legal que regula el tema y lo hace de forma marcadamente deficitaria. Sus principales insuficiencias son: a) ausencia de sanciones pecuniarias frente a su trasgresión y errores de tipificación penal que hacen de difícil aplicación las penas –de por sí insuficientes– que prevé, con la consecuente generación de espacios de impunidad, y b) falta de previsión de mecanismos eficaces de control que le permitan al TSE verificar la veracidad y exactitud de la información que recibe.

Ello se ha traducido en que la actuación del organismo electoral, a partir de 1996, se limita a lo siguiente: a) revisar que los partidos remitan oportunamente sus informes y denunciar penalmente a los tesoreros remisos y b) llevar un control permanente y denunciar penalmente aquellos casos en que se excedan los límites cuantitativos de contribución o se contravenga alguna prohibición legal; control que se basa exclusivamente en los informes de los partidos, es decir, sin contar con otros elementos que permitan constatar razonablemente la información.

No obstante lo anterior, se procuró paliar esta situación mediante una reforma reglamentaria de 2004 que actualmente obliga a los partidos a suministrar, como anexo de los citados informes, el auxiliar de la cuenta bancaria en donde conste el número de depósito, nombre, monto y número de cédula de cada donante, el estado de cuenta bancaria y estados financieros (estado de situación, estado de ganancias y pérdidas y flujos de efectivo), conforme a las normas internacionales de contabilidad y bajo los apercibimientos legales en caso de omisión (art. 14 del Reglamento del TSE).

c) Sanciones:

La única sanción pecuniaria que se prevé es la pérdida de un 5% del monto que le corresponda a un partido por contribución estatal cuando: a) no presentare en tiempo el presupuesto de gasto electoral o b) divulgue sondeos de opinión o encuestas durante los dos días inmediatos anteriores al de las elecciones y el propio día (art. 85 ter y 176 del Código Electoral).

En punto a las donaciones o contribuciones privadas, el mecanismo sancionatorio es casi exclusivamente de carácter penal y funciona a partir de denuncias, ya sea presentadas por el propio TSE, cuando la irregularidad se detecte con motivo de su función de registrar las donaciones, con base en los informes periódicos que deben suministrar los tesoreros partidarios, o por un tercero que tenga conocimiento del hecho delictivo.

Quien contravenga las prohibiciones que se establecen en materia de contribuciones privadas, se sancionará con prisión de dos a seis años (art. 152 y 176 *bis* del Código Electoral). Además, se castiga con prisión de dos a doce meses al tesorero partidario que omita o retrase injustificadamente los informes periódicos de contribuciones recibidas (art. 151 y 176 *bis* del Código Electoral). Sin embargo y conforme se adelantaba, los errores de tipificación penal en que incurren esas normas, hacen de difícil aplicación las penas –ya de por sí insuficientes– que prevén.

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 de delincuencia en particular.¹³

V. EXPERIENCIA, LECCIONES APRENDIDAS Y DEBATE ACTUAL

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 régimen legal y determina sus principales limitaciones y falencias, a continuación se reproducen sus principales conclusiones, sobre las cuales parece haber 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 rigen el financiamiento privado.

El décimo informe (2003) formula un duro juicio sobre la dimensión aplicativa de esa normativa, al destacar "*...los serios problemas que ha*

¹³ 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.

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 están 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 ...”*.¹⁴ 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 Código Electoral y a la inclusión de información falsa en los reportes financieros presentados al TSE, con respecto a los montos y nombres de los contribuyentes”.¹⁵

¹⁴ 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.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 341.

Permítaseme agregar que los defectos de tipificación de las sanciones penales previstas en el artículo 176 *bis* del Código Electoral, aunados a la ausencia de sanciones pecuniarias, han acarreado la imposibilidad de que, a la fecha, se castiguen 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 privado "... y ello constituye un área de preocupante debilidad de la democracia costarricense".¹⁶ 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".¹⁷

Aún y cuando la valoración del régimen de financiamiento público es sustancialmente diverso, el mismo no está 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 bonos 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).

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

- Finalmente, el informe decimotercero recoge algunas consideraciones críticas previamente formuladas por la CGR, de la siguiente manera:
 - 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 reportar al TSE la totalidad de sus ingresos y gastos.
 - 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. En criterio de ésta, ello se debe a que las agrupaciones políticas presentan sus liquidaciones de manera desordenada y desapegada a la normativa que rige la materia.¹⁸
 - Se recomienda retornar al sistema de liquidación única, en vez de liquidaciones parciales a partir de la convocatoria electoral, pues ello conllevaría a una reducción de los trámites de revisión y evitaría la presentación y evaluación fragmentadas de los gastos.

¹⁸ No obstante, los partidos le achacan la responsabilidad al órgano contralor, porque en su criterio impone trámites y requisitos desproporcionados.

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

Éste no contempla, 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 de financiamiento público indirecto (franjas mediáticas, por ejemplo). La situación se agrava sensiblemente con la inaplicabilidad del derecho de las agrupaciones a que se les adelante parte de esa contribución, lo que simultáneamente incrementa la dependencia partidaria respecto del financiamiento privado y los grupos de interés económico.¹⁹

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 es quizás el aspecto más deficitario del Código Electoral vigente.

¹⁹ Esto último es analizado en detalle y con profundidad por Casas (*op. cit.*).

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.

El proyecto de Código Electoral, referenciado al inicio de este trabajo, da adecuada respuesta a algunas de las preocupaciones que existen en el país sobre esta temática y, el del financiamiento partidario, es un ámbito donde se prevén cambios sustanciales a la legislación electoral. A continuación destacamos los más importantes.

En materia de financiamiento público, se propone:

- 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 adquiriría 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 dispone la creación de un departamento especializado en la materia.

Aunque estaba en discusión, la comisión legislativa finalmente optó por no regular un mecanismo de financiamiento permanente para los partidos. También desechó una sugerencia que había formulado inicialmente el TSE, dirigida a fortalecer la equidad en la distribución del aporte estatal, en el sentido de reservar una porción de ese aporte en orden a que el TSE contratara directamente espacios publicitarios en medios de comunicación colectiva, por medio de los cuales todas las agrupaciones contendientes pudieran –en un plano de absoluta igualdad de acceso y como sucedáneo de las franjas gratuitas–, difundir sus propuestas programáticas y dar a conocer a sus candidatos.

Sobre el financiamiento privado, son de destacar las siguientes innovaciones incluidas en el proyecto de ley:

- 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 actualmente rige para las personas físicas costarricenses.
- Se incrementan sustancialmente las potestades de control del TSE, al que, por ejemplo, se le autoriza auditar integral o selectivamente las finanzas partidarias.
- Se perfecciona el régimen sancionatorio, dotando a las disposiciones penales de una más adecuada tipificación que, además, se complementan con la previsión de multas que serían 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 actualmente pueden perpetrarse impunemente.

- Se fortalece el ambiente de control interno, mediante la previsión en la ley de auditorías y de fiscalías partidarias.

Aunque esta propuesta de cambio legislativo no es perfecta, ciertamente constituye un importante avance que el país no debería desdeñar, pese al obstáculo que representa el encontrarnos actualmente en año preelectoral, con las consecuentes dificultades para lograr consensos parlamentarios.

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 comparada.

VI. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

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

Alfaro, Sergio (2003). "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.

Arce, Gilberto E. (2004). Economía electoral en Costa Rica. San José, C.R.: Academia Centroamericana.

Casas, Kevin (2005). *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*. Gran Bretaña: ECPR.

Fonseca, Óscar (2003). "Financiamiento de los gastos de los partidos políticos". En: *Memoria del Seminario de Derecho Constitucional Electoral*. San José, C.R.: TSE : Colegio de Abogados.

Transparencia Internacional (Costa Rica). *Elecciones transparentes: una visión desde la sociedad civil, resultados del Programa Elecciones Transparentes*". San José: T.I.C.R., 2006.

b) Tesis universitarias:

Arroyo, Marcos y Sánchez, Ólger (2005). *El financiamiento privado de los partidos políticos y las compañías electorales en Costa Rica*. Tesis de graduación de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Cartín, Luis F. y Chaves, Hazel D. (2007). *El financiamiento privado de los partidos políticos en Costa Rica, mecanismos de control y fiscalización: iniciativas de Transparencia Internacional Costa Rica para su mejoramiento*. Tesis de graduación de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Villegas, Xiomara (2005). *El financiamiento privado de los partidos políticos y su control por parte del Tribunal Supremo de Elecciones*. Tesis de graduación de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica.

c) Estudios con perspectiva comparada:

Alcántara, Manuel y Barahona, Elena M. (editores) (2003), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana : FLACSO : IFE.

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

Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2004). *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, C.R.: BID : IDEA : OEA : PNUD.

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

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

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