

## El control del financiamiento político en Costa Rica: normas y mejores prácticas\*

Luis Antonio Sobrado González\*\*

---

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 24 de setiembre de 2013.



**Aprobación:** 17 de octubre de 2013.

**Resumen:** Analiza la manera en que el Código Electoral vigente en Costa Rica, promulgado en el año 2009, se alinea con los objetivos de equidad, transparencia, controles eficaces, sanciones adecuadas y fortalecimiento de los partidos políticos, enfatizando lo relativo al control del financiamiento partidario. En segundo término, se repasan las lecciones aprendidas a partir de la aplicación de este nuevo marco legal. Luego se desarrollan las amenazas y los desafíos que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) actualmente visualiza para finalizar, justamente, en las propuestas de reforma legislativa que el TSE recientemente ha impulsado, en lo referente al tema de financiamiento y deuda política.

**Palabras clave:** Financiamiento del partido político / Deuda política / Contribución estatal / Adelanto de deuda política / Franjas electorales / Control financiero / Reformas electorales / Código Electoral / Costa Rica.

**Abstract:** It analyzes the way in which the Electoral Code that is currently in effect in Costa Rica, enacted in 2009, is in alignment with the objectives of parity, transparency, efficient controls, adequate sanctions and the strengthening of the political parties, emphasizing the issue of funding of political parties. In addition, it presents a review of the lessons learned from this new legal framework. It also presents the threats and challenges that the Supreme Tribunal of Elections (TSE) visualizes and it leads finally to the proposals of legislative reform that the TSE has recently fostered regarding the issue of political funding and debt.

**Key Words:** Political party funding / Political debt / State contribution / Political debt payment advance / Electoral slots / Finance control / Electoral reforms / Electoral code / Costa Rica

---

\* Ensayo basado en la ponencia presentada por el autor en la decimoquinta *Conferencia Internacional Anticorrupción* celebrada en Brasilia durante noviembre de 2012.

\*\* Costarricense. Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de 1999. Ocupa la presidencia del organismo electoral costarricense desde el año 2007 y es el director de su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad a su ingreso al TSE, había desempeñado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y en el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de veinticinco 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 diversos artículos en revistas especializadas. Dirección electrónica: [lsobrado@tse.go.cr](mailto:lsobrado@tse.go.cr).

Sostenía Maurice Duverger que “la democracia no está amenazada por el régimen de partidos sino por el financiamiento de estos”<sup>1</sup>. Indudablemente, una mala regulación en este ámbito propicia condiciones de alto riesgo a la democracia. Entre ellas destacan:

- a)** La **inequidad** en la contienda electoral. Como en su momento lo expresó Giovanni Sartori (2000), “más que ningún otro factor... es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia”.
- b)** Una excesiva **dependencia** de los partidos políticos respecto de donantes privados, lo que incentiva que los electos usen su mandato para favorecer intereses particulares, antes que defender los intereses públicos (Transparencia Internacional) y, en el peor de los escenarios, el secuestro del poder político por el poder económico.
- c)** Una normativa mal concebida aumenta las posibilidades de penetración **del crimen organizado** en las estructuras partidarias y en la acción gubernamental.

De ahí que el tema sea hoy, según Daniel Zovatto (2006: 23), “una de las cuestiones centrales de la agenda política de la región” y de afinamiento legal continuo (por lo que se trata de una “legislación interminable”, al decir de los alemanes).

Atendiendo a tales riesgos, queda fuera de toda duda el carácter imprescindible que reviste la contribución estatal en favor de los partidos políticos. Además, los entendidos en la materia y la evolución normativa en

---

<sup>1</sup> Duverger citado por Zovatto (2006: 6).

América Latina han dejado establecidos cuatro objetivos básicos que, en general, deben perseguirse con la regulación del financiamiento partidario:

- a) Promover condiciones de **equidad** en la contienda.
- b) Procurar la **transparencia**.
- c) Disponer de **controles eficaces y sanciones adecuadas** para disuadir su transgresión. Sobre el particular, aunque una regulación óptima es incapaz de erradicar –mágicamente– las “patologías del financiamiento político” (Casas y Zovatto, 2011: 55), tiende a reducir sus márgenes y resulta clave para no consolidar un ambiente de impunidad que posiblemente es lo que envía los peores mensajes antipolítica.
- d) Contribuir al **fortalecimiento de los partidos políticos**.

El propósito del siguiente artículo es analizar la manera en que el Código Electoral vigente en Costa Rica, promulgado en el año 2009, se alinea con estos objetivos, enfatizando lo relativo al control del financiamiento partidario. En segundo término, se repasarán las lecciones aprendidas a partir de la aplicación de este nuevo marco legal. Luego se desarrollan las amenazas y los desafíos que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) actualmente visualiza, para finalizar justamente en las propuestas de reforma legislativa que el TSE recientemente ha impulsado.

## **1. Las nuevas reglas del financiamiento partidario**

En Costa Rica existe un régimen mixto de financiamiento partidario, en tanto los patrimonios de las agrupaciones políticas se alimentan tanto de la contribución estatal, como de las contribuciones de sus miembros y

simpatizantes y de otros bienes y recursos que sean producto de su actividad económica privada y de negocios jurídicos lícitos.

Ese régimen se ancla en las disposiciones del artículo 96 constitucional que, en punto a la **contribución estatal**, la configura como un reembolso postelectoral de los gastos en que incurran los partidos en la elección del presidente de la República y de los diputados a la Asamblea Legislativa, así como en la atención de sus necesidades permanentes de capacitación y organización política (en los porcentajes que ellos mismos fijen). Tienen acceso a ese reembolso las agrupaciones que superen el umbral ahí determinado (alcanzar por lo menos un 4% de la votación u obtener por lo menos un diputado), en proporción a la fuerza electoral de cada una y previa comprobación de sus gastos ante el TSE. No obstante lo anterior, los partidos tienen derecho a percibir por adelantado parte de la contribución, aunque garantizando su eventual devolución (en caso de no superar el umbral indicado o de no obtener los suficientes votos para cubrir la totalidad del adelanto). Sobre las **contribuciones privadas**, la norma constitucional indica que estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.

Bajo ese marco constitucional, el nuevo Código Electoral –complementado por el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos que luego promulgara el TSE– efectuó una verdadera reingeniería del régimen legal del financiamiento partidario. Esa temática fue un eje fundamental de las discusiones parlamentarias que culminaron con su aprobación, lo que se explica por los escándalos relativos al financiamiento de los partidos con ocasión de las elecciones de 2002 que no fueron

susceptibles de sanción por las limitaciones del ordenamiento vigente en ese entonces.

A continuación inventariamos los cambios más significativos.

### **1.1. Sobre la contribución estatal**

En la nueva codificación resulta evidente el propósito de expandir los alcances de la contribución pública y de facilitar a los partidos su acceso a ella. Esto, sin duda, abre oportunidades fundamentales para su fortalecimiento, a las que deberían responder esas agrupaciones con mayor institucionalización, transparencia y democracia interna, siguiendo la propuesta de Rotsay Rosales (2008).

Veamos:

- Se define un **régimen complementario** al diseñado constitucionalmente para subvencionar también los comicios municipales (que se celebran de manera independiente dos años después de las elecciones nacionales), lo que ahora permite, adicionalmente, otorgar recursos públicos en favor de los partidos inscritos a escala cantonal.
- Se desarrolla el **adelanto parcial caucionado** el cual, debido a un vacío regulatorio, no pudieron aprovechar los partidos entre los años 1997 y 2009.
- Se crea un **mecanismo de financiamiento en períodos no electorales** mediante la previsión de una reserva para liquidar trimestralmente gastos futuros de organización y capacitación. Esa reserva se constituye luego de celebradas las elecciones nacionales y

determinado –según sus resultados– el monto de la contribución que corresponda a los distintos partidos, apartando de este el porcentaje predeterminado por ellos mismos en sus estatutos. Este mecanismo tiene como ventaja que las agrupaciones políticas no deben, como antes sucedía, esperar a que concluya el ciclo cuatrienal para obtener el reembolso de sus gastos de organización y capacitación. Además, quedó establecido que la reserva se incrementaría con los eventuales remanentes de la porción destinada a gasto electoral.

- Se agilizan los **trámites de comprobación de los gastos**.

## 1.2. Sobre las contribuciones privadas

En este ámbito destacan las modificaciones dirigidas a reducir la opacidad financiera tradicional de los partidos, a concretar de mejor forma el principio constitucional de publicidad de las contribuciones privadas y, en general, a promover una gestión transparente de los recursos de que disponen los partidos:

- En adición al deber de reportar periódicamente al TSE las contribuciones recibidas, que ya lo contemplaba la anterior legislación, se estipula el de **publicar –anualmente y en diario de circulación nacional– esas contribuciones y los estados financieros auditados**. De acuerdo con la reglamentación dictada por el TSE, el incumplimiento de esta obligación lo autoriza a retener todo giro por concepto de contribución estatal.
- Se prohíben las **contribuciones de personas jurídicas**, con lo que a partir del Código Electoral de 2009 solo se consideran lícitas las que

proviengan de personas físicas costarricenses que se efectúen en el territorio nacional y se depositen en una cuenta corriente única destinada por el partido exclusivamente a esos efectos.

- Se proscriben prácticas de ocultación tales como la **gestión paralela de contribuciones privadas**, sea, al margen de la tesorería partidaria, las **donaciones directas en favor de candidatos y precandidatos** y las **contribuciones anónimas o por interpósita mano**.

### 1.3. Sobre el control

La nueva legislación fortalece notablemente el control sobre el financiamiento partidario, como veremos de seguido, lo que se acompaña con el establecimiento de un marco punitivo que aspira a disuadir la transgresión (factor preventivo) y, a la vez, a acabar con el clima de impunidad que antes imperaba (factor represivo). Para esos efectos, se procuró que el incumplimiento de todas las obligaciones y el desacato de cualquier prohibición tuviera aparejada una sanción. De acuerdo con la gravedad de los distintos ilícitos tipificados, estos pueden configurar simples *faltas electorales* (castigadas con multas que impone el TSE) o *delitos electorales* (sancionados con pena de prisión y cuyo juzgamiento queda a cargo de la jurisdicción penal ordinaria).

## 2. Principales características del nuevo modelo de fiscalización sobre el financiamiento de los partidos políticos

El nuevo modelo de fiscalización ha sido particularmente eficiente en términos de transparentar las realidades financieras de los partidos políticos

y de evidenciar sus debilidades de gestión financiera y diversas irregularidades en que se ha incurrido durante los últimos tres años.

La clave de ese éxito radica, en primer lugar, en que el Código Electoral de 2009 **unificó el control en manos del TSE**. Anteriormente, la revisión de las liquidaciones de gastos para acceder a la contribución estatal corría a cargo de la Contraloría General de la República y, por su parte, el control de las contribuciones privadas se le atribuía al TSE.

Con ello, se abrió la posibilidad de una **fiscalización integral** de las finanzas partidarias, abarcando tanto ingresos como gastos.

Cabe destacar, en segundo lugar, la creación del **Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos** como instancia técnica y especializada del TSE encargada de las faenas de fiscalización. Actualmente laboran en ella 56 funcionarios que corresponden a su jefatura, 14 cargos profesionales, 34 puestos técnicos y 7 funcionarios de apoyo administrativo.

La normativa vigente robustece el accionar del Departamento obligando a las distintas oficinas públicas y a los bancos a suministrar la información que este les requiera en el marco de las actividades de fiscalización financiera que realice. Además, a los tesoreros de los partidos y a los contadores públicos autorizados encargados de refrendar las liquidaciones de gasto partidario se les considera como obligados colaboradores en esas actividades de fiscalización.

El tercer factor relevante fue la decisión legislativa de **multiplicar las vías de fiscalización** y concebirlas bajo un **enfoque sistémico**, de modo que los resultados generados a través de una de esas vías pueden



convertirse en insumos para el ejercicio de otra modalidad de fiscalización. En las siguientes líneas haremos una revisión sumaria de esas vías de fiscalización.

## **2.1. Revisión de las liquidaciones de gasto partidario**

Según se apuntaba antes, el ordenamiento jurídico costarricense conceptualiza la contribución estatal como un reembolso de los gastos electorales y de los relativos a organización y capacitación partidaria al que solo se accede, por mandato constitucional, luego de que las agrupaciones políticas los hayan comprobado ante el TSE.

Para esos efectos, los partidos deben presentar las respectivas liquidaciones dentro de los plazos de ley y contando con el refrendo de un contador público autorizado. A esas liquidaciones deben anexarse los documentos que respalden los gastos liquidados, una certificación emitida por el mismo contador sobre tales gastos y, además, un informe suyo sobre los resultados del estudio que sustenta esa certificación y sobre las recomendaciones pertinentes de control interno.

Esa documentación constituye la base fundamental para la ulterior revisión que realiza el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos que solo autorizará el reembolso de aquellas erogaciones que sean legalmente justificables y efectivamente demostradas y, desde luego, teniendo siempre presente el tope máximo a que tiene derecho cada agrupación política de acuerdo con los resultados electorales.

## **2.2. Análisis de informes de contribuyentes y de estados financieros**

Los partidos políticos, de acuerdo con lo ya señalado, deben informar periódicamente al TSE sobre las contribuciones privadas –en dinero o en especie– que reciban, y apoyar esos reportes con información contable idónea. Están obligados, además, a publicar anualmente la lista de los contribuyentes y un estado auditado de sus finanzas.

Este mecanismo permite concretar el principio constitucional de publicidad de las contribuciones privadas que reciban los partidos y la aspiración de transparencia de sus finanzas que, para su mejor realización, se complementa colocando esos datos en el sitio web del TSE.

Del mismo modo, se trata de un mecanismo que brinda información fundamental para velar por el respeto a los deberes y prohibiciones que rigen en este ámbito.

Con este propósito, las normas vigentes autorizan al Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos a requerir, en cualquier momento, informes –incluso tributarios y bancarios– que den cuenta de la solvencia económica de los particulares que contribuyan a los partidos, en orden a determinar la procedencia real de esos recursos.

También se le habilita para constatar la veracidad del contenido de los estados financieros, por los medios y procedimientos de análisis e investigación que estime oportunos.

Esa información financiera, como bien agregan Chacón y González (2011: 204), es utilizada en el proceso de seguimiento de las variaciones patrimoniales de las agrupaciones políticas, permitiendo verificar las

diferentes fuentes de ingreso, la ruta de salida de esos ingresos (en forma de gasto, adquisición de activos u otro tipo de inversiones) y, en general, el flujo de recursos.

### **2.3. Auditorías**

El TSE, con fundamento en el seguimiento sobre el manejo de las finanzas partidarias, tiene la potestad de ordenar la realización de auditorías.

Con ellas se persigue –según lo resumen también Chacón y González (2011: 197)– impulsar, mediante la realización de estudios técnicos y la emisión de recomendaciones constructivas, las mejoras pertinentes en la calidad de la información y en la gestión financiera de los partidos, así como verificar la suficiencia y validez del sistema de control interno imperante; todo lo anterior en procura de que las agrupaciones políticas fortalezcan la cultura del control y rendición de cuentas y se propicie la observancia de los principios de publicidad y transparencia, en aras de continuar vigorizando el sistema democrático.

### **2.4. Atención de denuncias y estudios especiales**

El Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos está facultado para desarrollar investigaciones a partir de denuncias interpuestas por cualquier persona que alerte de alguna situación aparentemente irregular y, también, en condición de “estudio especial” cuando, como resultado de su labor, cuente con algún hallazgo del que pueda derivarse la posible comisión de delitos o faltas electorales.

El resultado de esas investigaciones es la emisión de informes técnicos que podrían sustentar la presentación de denuncias penales o, si se tratara de faltas electorales probables, el inicio del procedimiento administrativo dirigido a la imposición de las multas previstas legalmente.

Para concluir este apartado y como forma de ilustrar los alcances cuantitativos de la fiscalización desarrollada durante los últimos cuatro años, se ofrece el siguiente cuadro.

**Cuadro 1**  
**Fiscalización desarrollada por el TSE**

CONCEPTO	TOTAL	DESGOSE	
Revisión de liquidaciones de gasto	114	Elección presidencial 2010	9
		Elección municipal 2010	31
		Gastos organización y capacitación	74
Auditorías	6	Con trabajo de campo finalizado	5
		Con informe emitido	1
Denuncias	33	Finalizadas	13
		Archivadas	8
		Remitidas al Ministerio Público	5
		En proceso	7
Estudios especiales	73	Finalizadas	29
		Archivados	7
		Remitidos al Ministerio Público	6
		Remitidos a Tributación Directa	15
		Remitidos a Inspección Electoral	1
		En proceso	15
Informes remitidos al Ministerio Público (posibles delitos)	11		
Informes para sustentar procedimientos administrativos (posibles faltas electorales)	11	Remitidos a la Inspección Electoral	4
		En proceso	7
* Del total de investigaciones en proceso, siete de ellas están relacionadas con la presunta comisión de faltas electorales.			

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del TSE.

### **3. Algunas lecciones aprendidas a partir de la implementación del nuevo modelo de fiscalización del financiamiento partidario**

Sin ser perfecta ni definitiva, la reforma del sistema de financiamiento partidario representó un gran paso en la dirección correcta, en tanto sintoniza adecuadamente con los objetivos a que deben aspirar las regulaciones en esta materia, de acuerdo con lo puntualizado al inicio de este ensayo.

Su implementación ha sido particularmente favorable en términos de reducir la opacidad financiera de los partidos políticos y de atacar el clima de impunidad que reinaba con anterioridad. El nuevo modelo de fiscalización financiera ha funcionado evidenciando diversas irregularidades que involucran a las principales formaciones políticas, y sus posibles responsables se exponen, hoy, a severas sanciones. El conocimiento ciudadano de esas situaciones ha provocado un fuerte impacto político lo que constituye un elemento adicional de motivación para que, en adelante, los partidos readequén su accionar.

Como lo anticipábamos, resultaron determinantes las normas dirigidas a transparentar las finanzas partidarias (publicación del listado de contribuyentes y de los estados financieros de los partidos, prohibición de donaciones de personas jurídicas y de la utilización de estructuras paralelas de recaudación, etc.). También lo fue unificar la fiscalización en un único órgano público lo que permite un abordaje integral, encargarla a una instancia técnica y especializada y, por último, multiplicar las vías de fiscalización concibiéndolas bajo un enfoque sistémico.

En este terreno ha quedado por otro lado acreditado que la existencia de una regulación adecuada es condición necesaria, pero no suficiente para el éxito. Fue indispensable contar, además, con la voluntad y el compromiso del órgano de fiscalización de ejercer su renovada autoridad y la dotación del suficiente músculo administrativo para poder hacerlo.

En este último orden de consideraciones, conviene destacar que el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos no se ha limitado a labores de gabinete ni se ha atendido a la documentación que le suministran los partidos. Por el contrario, su filosofía ha sido la de indagar a profundidad la realidad de los gastos y los ingresos de esas agrupaciones más allá de esos elementos documentales, mediante labores de campo (visitas a las sedes partidarias, entrevistas a contribuyentes y proveedores, etc.) y la confrontación de los datos aportados con la información de que disponen las autoridades tributarias, los bancos y la entidad encargada de la seguridad social, entre otros.

El éxito también ha descansado en la existencia de una ciudadanía atenta y dispuesta a denunciar y en el imprescindible apoyo de una prensa libre y acuciosa, que resultaron valiosas aliadas en el combate de las patologías del financiamiento partidario.

Del mismo modo se ha hecho patente la relevancia de construir una relación fluida y un entorno de confianza y respeto entre el TSE y otras instancias relacionadas con este control: la Fiscalía General de la República (encargada de la función acusatoria en los procesos penales), los organismos administrativos especializados en combatir la legitimación de capitales y la propia Asamblea Legislativa (dadas sus atribuciones de control

político). Con ello se fertiliza el terreno de la colaboración y se contribuye a prevenir fricciones interinstitucionales que, a la larga, pueden tener indeseables efectos deslegitimadores.

Por otro lado, la fiscalización financiera desplegada a partir de la adopción del Código Electoral de 2009 ha puesto en evidencia la gran debilidad en la gestión financiera de la mayoría de los partidos políticos y un ambiente interno que no fomenta el control, la rendición de cuentas ni la transparencia.

Esa debilidad, sin duda, explica la significativa cantidad de anomalías detectadas. No obstante, a nuestro juicio se trata de un fenómeno de origen multicausal. En este sentido, debe considerarse el hecho de que las nuevas reglas se aprobaron en un momento muy cercano a la elección presidencial de 2010 lo que impidió una capacitación más eficaz de las dirigencias partidarias. Además, tratándose de un cambio tan significativo del paradigma financiero de los partidos, su asimilación requiere de tiempo.

Sin embargo, no todo ha sido producto de la impericia de gestión y de la inercia en el manejo tradicional de los recursos partidarios. También se ha podido observar una gran resistencia al cambio por parte de algunas dirigencias y, lo que es más grave, una arraigada cultura proclive a la fabricación de apariencias financieras alejadas de la realidad. Ello se tradujo en prácticas recurrentes como la de simular gastos e ingresos inexistentes para poder justificar el desembolso de la contribución estatal, la utilización fraudulenta de mecanismos para legitimar donaciones ilícitas y la ocultación de otras fuentes de financiamiento.

#### **4. Principales amenazas, desafíos y propuestas de reforma**

Dada la persistencia de las prácticas que la reforma pretendía erradicar y ante la eficacia de la fiscalización y la inminencia de sanciones, se ha generado un clima políticamente crispado que tiende a deteriorar la relación entre los partidos y el TSE.

En ese contexto surge la amenaza de que esas agrupaciones, en lugar de emprender un proceso de sana autocrítica, adopten una actitud de negación de lo sucedido, procuren desprestigiar al órgano de control y, en el peor de los escenarios, que la Asamblea Legislativa termine aprobando una reforma legal involucionista.

Así, surge como primer desafío el hacer ver la inconveniencia de que una reforma de esta naturaleza llegue a concretarse y, en su lugar, promover afinamientos legales en procura de mejorar aún más los niveles de transparencia, rendición de cuentas y equidad.

Bajo ese marco, el pasado mes abril de 2013, el TSE presentó ante la Asamblea Legislativa una propuesta de reforma con esa orientación.

La coyuntura propiciada por la medida cautelar dispuesta por la Sala Constitucional que suspendió la aplicación de los certificados de cesión partidaria<sup>2</sup>, fue entendida por el TSE como una oportunidad para que la sociedad costarricense, a través de su Asamblea Legislativa, evolucione hacia un sistema de financiamiento partidista que aliente mayor transparencia, equidad y confianza.

---

<sup>2</sup> Auto de la Sala Constitucional de las 8:42 horas del 14 de enero de 2013, relativo al expediente número 12-017159-0007-CO.





N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

Justamente, ante el panorama que supone que en el próximo torneo electoral de 2014 los partidos no dispondrán de lo que tradicionalmente ha sido su principal fuente de financiamiento, y conforme la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley (expediente legislativo n.º 18.739), la propuesta del TSE persigue: a) que las agrupaciones políticas puedan contar oportunamente con los recursos necesarios para enfrentar la campaña, sin incrementar con ello su dependencia respecto de los grandes contribuyentes privados ni tampoco el monto de la contribución estatal, y b) disminuir los costos asociados a esas campañas. Las propuestas han sido especialmente cuidadosas en no sacrificar los logros alcanzados en términos de transparencia y control del financiamiento partidario, que más bien se procura afianzar y, por otro lado, se conciben como una ocasión propicia para mejorar los índices de equidad de las contiendas electorales.

Esta filosofía no solo armoniza con sentidas demandas de la sociedad costarricense, sino que representa una manera de dar respuesta al imperativo establecido hace más de una década en la Carta Democrática Interamericana que, en su artículo quinto, señala que el fortalecimiento de los partidos es prioritario para la democracia y agrega: "*Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades*".

Con base en esos objetivos, el primer componente de la reforma consiste en eliminar definitivamente los certificados partidarios de cesión de contribución estatal para, en su lugar, robustecer el sistema de financiamiento anticipado de las elecciones nacionales y municipales,

permitiendo a los partidos utilizar, antes de las votaciones, hasta un cincuenta por ciento (50%) del monto que se determine como contribución estatal. Importa recordar que, desde el año 2001, el TSE ya había recomendado la eliminación de los certificados partidarios tomando en cuenta que son un portillo abierto para la recepción de donaciones ilegales por parte de personas extranjeras y de dineros de fuentes indeseables, tienen un efecto inequitativo que favorece solo a los partidos circunstancialmente bien posicionados en encuestas y restan transparencia al sistema político como un todo.

El proyecto incluye la creación de un incentivo fiscal para quienes realicen donaciones a los partidos políticos, como mecanismo para incentivar pequeñas donaciones de muchos ciudadanos, en lugar de grandes donaciones de unos pocos.

Adicionalmente, se establecen franjas electorales con el fin de profundizar el debate democrático entre las diferentes opciones políticas, con lo cual se generaría una mayor equidad en la contienda, un abaratamiento de las campañas electorales y una reducción significativa de los gastos partidarios en radio y televisión. Las franjas se basan en la premisa jurídica según la cual el espectro electromagnético pertenece a todos los costarricenses, por lo que sus concesionarios deben contribuir a la democracia otorgando a los partidos espacios gratuitos para fomentar el debate preelectoral, con los benéficos efectos que ello conlleva según se aprecia de la exitosa experiencia en países como México, Chile, Brasil y Argentina.

Además, se propugna por el transporte público gratuito de los electores a cargo de los concesionarios, a fin de promover la participación política, restar costos a los partidos y fortalecer la equidad entre los diferentes sectores socioeconómicos de la población.

Con el fin de reducir costos innecesarios a los partidos y hacer uso de las facilidades que la tecnología proporciona en términos de transparencia y acceso a los datos, se elimina la obligación legal de publicar sus estados financieros en diarios de circulación nacional, para que en su lugar estos sean colocados en el sitio web del Tribunal Supremo de Elecciones. Así se logra un ahorro significativo para los partidos, mientras que los principios de transparencia y publicidad se alcanzan de manera más eficiente, pues los informes permanecerán a entera disponibilidad de la ciudadanía por medio de internet.

Otro aspecto novedoso consiste en ampliar las atribuciones del fiscal partidario para que pueda velar por la corrección en el manejo de las finanzas. Tal propuesta responde al propósito de fortalecer la vocación de control interno de los partidos políticos.

Además de impulsar estas reformas, el TSE se ha opuesto explícita y vigorosamente a iniciativas legislativas que a su juicio sean de corte regresivo, como la que sugería excepcionar la prohibición de contribuciones provenientes de personas jurídicas. Así, en sesión n.º 86-2013 del pasado 20 de setiembre de 2013 y ante consulta de la Asamblea Legislativa, el TSE reiteró que autorizar a las sociedades mercantiles para que realicen cualquier tipo de aporte -así sea en efectivo o especie- que beneficie a los

partidos políticos, irrespetaría los principios constitucionales de publicidad y transparencia:

*"El origen de los aportes privados que reciben los partidos políticos debe ser de conocimiento público y del TSE, no solo con el objeto de hacer cumplir las normas del Código Electoral que regulan su percepción, sino especialmente para hacer efectivos los principios de publicidad y transparencia antes indicados y el derecho de libre acceso a la información de interés público reconocido en el artículo 30 constitucional. Adicionalmente, de esta manera también se podrá asegurar el adecuado control ciudadano que debe imperar respecto del manejo de estos aportes.*

*Cabe indicar que desde el proyecto que el TSE presentó a consideración de la Asamblea Legislativa en el año 2001, que fuera la base discusión del Código Electoral vigente, esta Autoridad Electoral ha defendido esa prohibición. Durante la discusión legislativa que antecedió su promulgación, el TSE hizo ver los problemas de constitucionalidad que padecería una norma legal que autorizara aportes de personas jurídicas a los partidos políticos, a la luz de los citados principios constitucionales: "Permitirlo traiciona el principio de transparencia y publicidad que rige en la materia, habida cuenta que no existe en Costa Rica un registro público de accionistas, por lo que incluso constituiría una vía indirecta de validar las contribuciones de extranjeros". (Sesión del TSE número 25-2005 del 3 de marzo de 2005).*

*Esa prohibición se funda en la imperiosa necesidad de conocer las fuentes reales de los aportes privados que reciben los partidos y combatir los peligros de que dineros de fuentes desconocidas financien los procesos electorales. Lo anterior, considerando especialmente la inexistencia en nuestro país de un registro de esa naturaleza y la imposibilidad resultante de identificar, con facilidad y certeza, a los individuos que están detrás del capital de las sociedades anónimas; elemento distorsionador al que se puede acudir para hacer nugatorios los indicados principios de publicidad y transparencia.*

*Aunado a ello, esta Autoridad Electoral ha recalcado que los derechos políticos están reservados para las personas físicas que ostentan la calidad de ciudadanas costarricenses (artículo 90 de la Constitución Política) y, además, que las contribuciones que se hagan a los partidos políticos representan un acto típico de participación política. Por tal motivo, la intervención de personas jurídicas, mediante donaciones o aportes, indistintamente de las condiciones que se establezcan, implicaría una distorsión en la justa democrática*". (Lo destacado no corresponde al original).

Valga destacar que estas consideraciones del TSE también se habían externado ante la Sala Constitucional, a propósito de una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 128, 274, 275 y 276 inciso a) del Código Electoral (expediente judicial n.º 13-003051-0007-CO). Entre otras manifestaciones allí consignadas, destaca la mención de un antecedente jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia. Esta, ejerciendo control previo de constitucionalidad sobre un proyecto de ley que autorizaba los aportes de las personas jurídicas en favor de los partidos políticos, declaró que resultaba inconstitucional al estimar que los derechos políticos se reconocen únicamente a las personas naturales y, además, al estimar que ello afectaría gravemente la equidad de las contiendas electorales. Según lo expresaba esa corte colombiana en la sentencia número C-1153/05 del 11 de noviembre de 2005:

*"No obstante, la Corte encuentra que no se ajusta a la Constitución el que el proyecto de ley permita que las personas jurídicas hagan aportes a las campañas presidenciales, y menos que lo hagan hasta llegar a un tope del 4% de los gastos de las mismas. Esta posibilidad, a su parecer, resulta contraria al principio superior de igualdad electoral que debe presidir las campañas para la primera magistratura del Estado, porque admite que personas naturales con cuantiosos recursos económicos, a través de personas jurídicas, realicen aportes a las campañas, por*

*encima del tope aplicable a las personas naturales. Además, en un régimen democrático, los derechos políticos, entre ellos el de participación política ejercido al apoyar las campañas electorales, se reconocen solamente a las personas naturales; finalmente, la posibilidad de que las personas jurídicas efectúen contribuciones a un Presidente candidato distorsiona el equilibrio que ha de imperar en las reglas de juego adoptadas por el legislador estatutario, para promover la equidad en un contexto en el cual es posible la reelección". (El subrayado es suplido).*

Finalmente y como segundo gran desafío, figura el de superar la apuntada debilidad estructural de los partidos políticos y su tradicional opacidad. El TSE puede contribuir a ello vigorizando sus programas de capacitación, así como apoyando y acompañando los esfuerzos de esas agrupaciones dirigidos a fortalecer y depurar la gestión financiera interna.

## **5. Referencias bibliográficas**

La bibliografía que a continuación se enlista se limita a obras producidas en la última década y se clasifica en tres apartados: publicaciones específicas relativas al caso costarricense, tesis universitarias y estudios con perspectiva comparada.

### **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 e IFE.

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

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



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

Chacón, Ronald y González, Reinaldo (2011). Un acercamiento al modelo de fiscalización de las finanzas partidarias: su robustecimiento a partir de la ley n.º 8765. *Revista de Derecho Electoral* n.º 12, San José: TSE.

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

Sobrado, Luis Antonio (2010). Financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral* n.º 9, San José: TSE.

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

#### **Tesis universitarias:**

Arroyo, Marcos y Sánchez, Ólger (2005). El financiamiento privado de los partidos políticos y las compañías electorales en Costa Rica. San José: Universidad de Costa Rica.

Cartín, Luis Fernando y Chaves, Hazel Dayan (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., San José: Universidad de Costa Rica.

Rosales, Rotsay (2008). La institucionalización, democratización y transparencia internas de los partidos políticos en Costa Rica. Tesis para el título de Doctor en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Villegas, Xiomara (2005). El financiamiento privado de los partidos políticos y su control por parte del Tribunal Supremo de Elecciones. San José: Universidad Fidélitas.

#### **Estudios con perspectiva comparada:**

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



**N. ° 17, Enero-Junio, 2014**

**ISSN: 1659-2069**

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: BID, IDEA International, OEA y PNUD.

Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2011). "Para llegar a tiempo: apuntes sobre regulación del financiamiento político en América Latina". En: Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (Coordinadores). Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina. 2.<sup>a</sup> Ed. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, International IDEA, OEA y UNAM.

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

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

Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (Coordinadores) (2011). Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina. 2.<sup>a</sup> Ed. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, International IDEA, OEA y UNAM.

Sartori, Giovanni (2000). Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid: Alianza Editorial.

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

Zovatto, Daniel (2006). Dinero y Política en América Latina. Revista de Derecho Electoral n.º 2, San José: TSE.