



Centro de Información Jurídica en Línea



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

SUMARIO:

DOCTRINA

SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO

- A) FINANCIAMIENTO PÚBLICO
- B) FINANCIAMIENTO PRIVADO
- C) FINANCIAMIENTO MIXTO

LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- A) LA PUBLICIDAD DE LOS ESTADOS FINANCIEROS
- B) REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA
- C) LA CONTRIBUCIÓN ESTATAL

JURISPRUDENCIA

FINANCIACIÓN ESTATAL A PARTIDOS CANTONALES

LA PUBLICIDAD DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

PATRIMONIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y PUBLICIDAD

RESUMEN: El presente trabajo expone lo que ha tratado la doctrina en el tema de financiamiento de partidos políticos, los diferentes sistemas que existen y la publicidad. Además se exponen algunos votos de la Sala Constitucional sobre la financiación de los partidos cantonales, la publicidad de las fuentes de financiamiento y el patrimonio.



Centro de Información Jurídica en Línea



DESARROLLO:

DOCTRINA

SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO

D) FINANCIAMIENTO PÚBLICO

“Por este debe entenderse la contribución que el Estado brinda a los partidos políticos con el fin de pagar los gastos en que incurran en el ejercicio de sus funciones electorales y ordinarias. La utilización de dichos fondos puede hacerse de manera directa, esto es, transfiriendo dinero del Presupuesto de la República o de manera indirecta, mediante la concesión de ventajas, prerrogativas, aportes en especie o subvenciones a favor de los partidos o de las campañas electorales. Tal es el caso de las franquicias postales, el acceso privilegiado a algunos medios de comunicación, la utilización de recintos públicos para la realización de reuniones o las exenciones tributarias sobre los bienes de los partidos o como incentivo para las donaciones privadas.

Este sistema fue jurídicamente instaurado en 1954 y aparece con rango constitucional en 1956, siendo el segundo más antiguo del mundo. Desde entonces ha sufrido varias modificaciones. En ese momento se estimó que el aporte estatal sería del 2% promedio de los Presupuestos Ordinarios de los tres años anteriores a los comicios. El requisito para tener acceso al financiamiento se fijó en un 10% del total de los votos válidos a nivel nacional o provincial²⁰. El subsidio fue concedido como un reembolso postelectoral de gastos partidarios.

Posteriormente, se produjo una nueva modificación en 1971 cuando mediante reforma constitucional se creó un mecanismo de adelanto parcial del subsidio. Con altos y bajos la reforma se mantuvo durante casi 20 años, hasta que la Sala Constitucional en 1991 declaró la inconstitucionalidad de la reforma, lo cual hizo que se regresara a las reglas concebidas en 1956 (con la excepción de la barrera electoral para acceder al reembolso rebajada al 5% en 1972).

Sobre dicha inconstitucionalidad la Sala Constitucional declaró que: "En efecto, financiar a los partidos con base en su pasado electoral (...) equivale a fosilizar las opciones políticas del pueblo costarricense, otorgando a los tradicionales un odioso monopolio y excluyendo a los demás de una participación igualitaria, si es que no de toda viabilidad práctica en la medida en que el crecimiento de la contribución estatal ha venido



Centro de Información Jurídica en Línea



cegando de hecho toda alternativa de financiación".

En 1997 se produce una nueva modificación cuando se fijó el monto de la contribución estatal en el 0,19% del PIB y, adicionalmente, se redujo al 4% la barrera electoral para acceder a la contribución estatal. Dicha reforma se motivó en la preocupación por el monto que alcanzaría la contribución estatal para las elecciones de 1998 así como ante la posibilidad de que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) utilizaría sus facultades para rebajarlo discrecionalmente.

La vuelta a las condiciones originales de 1956 ha implicado que el financiamiento público de los partidos políticos en la actualidad tenga un carácter a posteriori, pues no es sino hasta que los partidos hayan liquidado sus gastos de campaña, previa autorización de la Contraloría General de la República (CGR), que se les reintegran los dineros correspondientes. Consecuentemente, mientras no se logre un sistema de financiamiento previo que responda a los criterios de igualdad y pluralismo político, los partidos deben recurrir a la búsqueda incesante de fondos privados.

Finalmente, y siempre dentro de la preocupación por el monto del financiamiento público para el proceso electoral del 2001-2002, la Asamblea Legislativa efectuó una reforma temporal para reducir el monto del Producto Interno Bruto que se asignaría como subsidio público al gasto estatal. Desde ya hay iniciativas en esa dirección de cara a las elecciones del 2006.

Una de las grandes deficiencias presentes en el sistema de financiamiento público estriba en que aunque se concibió como un medio para evitar la dependencia de los partidos de fondos privados, solo se previó para sufragar los gastos electorales de los partidos y no sus actividades ordinarias. Ante esta situación, una de las motivaciones que tuvo la Asamblea Legislativa para disponer la última reforma que sufriera el artículo 96 de la Constitución (1997), fue permitir que la contribución estatal se destinara no sólo a sufragar los gastos coyunturales que deriven de los procesos electorales, sino también los de naturaleza permanente que demande la organización partidaria y la capacitación de sus miembros, en orden a promover a los partidos como entes permanentes que vivifiquen la democracia costarricense y sirvan como instrumentos básicos para la participación política.

Si bien es cierto antes de la reforma efectuada al artículo 96 de la Constitución Política, la contribución estatal de los partidos



Centro de Información Jurídica en Línea



se limitaba a la financiación de los gastos en que estos incurrieran en el período de elección popular, a partir de tal enmienda, se previó que dichos recursos se destinarían a satisfacer las necesidades de capacitación y organización política, fortaleciendo con ello la vocación de permanencia de este tipo de entidades, tal y como se mencionó en el párrafo precedente.

A pesar de este paso, la financiación de los partidos para sus actividades ordinarias es aún incipiente, lo que no contribuye a su fortalecimiento institucional. El subsidio electoral tiene así una naturaleza puramente electoral y su alcance está limitado a los comicios nacionales.

Lo cierto por ahora es que los partidos para tener acceso al financiamiento público directo tienen que superar una barrera electoral y cumplir con las disposiciones en materia de liquidación de gastos. A pesar de lo loable de tales medidas, mientras no exista un sistema de financiamiento permanente de los partidos políticos o de financiamiento previo en época electoral, será difícil atenuar la dependencia de las agrupaciones políticas de fondos privados.

Dar respuesta a preguntas como: ¿De cuánto debe ser el monto con que el Estado financie a los partidos políticos? ¿Cómo debe distribuirse a efecto de que garantice el principio de igualdad? ¿Debe el Estado financiar permanentemente a los partidos o solo durante época electoral?, siguen estando en la base de cualquier discusión en materia de financiamiento público en Costa Rica."¹

E) FINANCIAMIENTO PRIVADO

"Financiamiento privado es el que proviene, en dinero o en especie, del patrimonio de los particulares. Las regulaciones en esta materia son de reciente creación, pues no es sino hasta en 1996 cuando mediante reforma electoral y luego mediante reforma constitucional en 1997, que se trata por primera vez la regulación de las contribuciones privadas tanto a los partidos como a las campañas electorales.

Con anterioridad a la reforma electoral y constitucional, las contribuciones privadas a los partidos no eran objeto de regulación alguna. Se ha dicho que se trata de normas de alcance limitado pues, aún hoy, las fuentes de financiamiento privado de las tendencias dentro de los partidos, de los precandidatos a diputado y regidores, no son objeto de fiscalización por ningún ente público.



Centro de Información Jurídica en Línea



Por otra parte, los rigurosos controles a que se ven sometidos en materia de financiamiento público los partidos políticos, contrastan con los aplicados en materia de financiamiento privado, como se indicará más adelante, toda vez que solo se exige el principio de publicidad.

La imposibilidad de optar por financiamiento público de previo a las campañas electorales y la exclusión de fondos públicos para actividades como la elección de los alcaldes municipales y síndicos, así como la segunda ronda electoral, son algunas de las razones que han motivado una mayor búsqueda de recursos privados por parte de los partidos.

Esa creciente necesidad por recursos privados ha sido abiertamente reconocida por el Tribunal Supremo de Elecciones, al señalar que "en la práctica todos los partidos políticos se financian con fondos privados" tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior, ya que la contribución estatal se asigna entre los partidos que obtengan el porcentaje de votos legalmente establecido; razón por la cual los partidos que no obtienen esa mayoría, financian sus campañas con donaciones o aportes privados, carentes en la mayoría de las veces de un control eficaz. Asimismo, porque los partidos tienen la necesidad de aumentar sus ingresos para hacerle frente a los gastos que los procesos electorales demandan".

En Costa Rica los aportes privados pueden ser captados de dos maneras:

1) Venta de bonos: Estos son vendidos a los inversionistas que adquieren una expectativa de derecho sujeta a que el partido pueda hacer efectiva la posibilidad de acceder a la contribución estatal. Los partidos tienen el deber de reportar la emisión de bonos, pero no los precios a los cuales logren colocarlos.

Esto fundamentalmente es el producto de la eliminación de la financiación previa por parte del Estado, señalada líneas arriba.

Por medio del financiamiento público, el acceso a la contribución del Estado depende del número de votos que el partido político obtenga, y esta se gira con posterioridad al proceso electoral, una vez comprobados los gastos por parte del Tribunal Supremo de Elecciones y con el apoyo técnico de la Contraloría General de la República. Esta es la razón por la cual durante el proceso



Centro de Información Jurídica en Línea



electoral se permite que los partidos políticos emitan y coloquen bonos del subsidio estatal. Los bonos luego se redimen al establecerse el derecho del partido político a recibir la contribución estatal.

2) **Donaciones o contribuciones privadas:** Son aquellos aportes en dinero o en especie materiales o inmateriales, que realizan sujetos privados distintos a la adquisición de bonos, y no necesariamente suponen una contraprestación directa."²

F) FINANCIAMIENTO MIXTO

"En América Latina, prevalecen los sistemas mixtos de financiamiento, debido a que en la mayoría de los países de la región se garantiza legalmente el financiamiento público, al tiempo que también se autoriza el financiamiento privado.

Dentro de esa mayoría se ubica Costa Rica. A partir de 1954 se comenzó a definir un sistema mixto de financiamiento de los partidos, tanto público como privado, el cual se expresa en formas directas como indirectas. Desde ese año se han venido incorporando un conjunto de modificaciones normativas (constitucionales, legales y reglamentarias). Hasta la fecha puede afirmarse, como lo señalara Elaine White en 1997, que no existe aún un cuerpo unificado que regule la materia.

La justificación para un sistema de este tipo se encuentra en que no es conveniente que los partidos se financien solo con fondos privados, pues ello agrava aún más su dependencia de fuentes privadas abriendo las posibilidades de una influencia excesiva de ciertos sujetos o empresas sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, así como la presencia del financiamiento ilegal y del narcofinanciamiento. De otro lado, si sólo se optara por el financiamiento público, los problemas económicos del Estado se acentuarían debido a su escasez de recursos, mientras que la excesiva dependencia de los partidos de los fondos públicos bien puede conducir a su alejamiento de la sociedad."³

"4. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Es un hecho empíricamente demostrado que el resultado de las modernas campañas políticas, en las que se dan a conocer a los electores las personalidades y los programas de los partidos en competencia, está esencialmente determinado por el efecto de la propaganda de los partidos sobre cada elector. Esta actividad, junto con la organización para el día de los comicios y la



Centro de Información Jurídica en Línea



actividad proselitista durante la campaña, demandan una gran cantidad de dinero, que partidos deben obtener de alguna parte.

Tradicionalmente la financiación de los partidos provenía de dos fuentes: a) las cuotas de los afiliados y b) las contribuciones de carácter voluntario general. A medida que fueron aumentando los gastos y las necesidades de las campañas, las contribuciones corrían el peligro de causar un grado serio de dependencia en cuanto a las preferencias personales de cada gran donante, si es que no se iba directo a la corrupción de sus ideales.

Para remediar estos males se han tomado, en general, tres medidas específicas: a) la publicidad de los estados financieros de los partidos; b) la financiación parcial por parte del Estado de las campañas políticas y c) el control y límite de las contribuciones privadas.

a) La publicidad de los estados financieros: Algunas legislaciones anglosajonas, como la inglesa y la de algunos estados norteamericanos, han sido pioneros en este campo, al imponer la obligación a los partidos de hacer públicos sus presupuestos, a fin de permitir que sus adherentes, los órganos estatales y, en general, todos los ciudadanos puedan ejercitar un control sobre las fuentes de financiación del partido y la forma en que tales dineros se invierten.

Modernamente, algunas legislaciones latinoamericanas, como la colombiana y la argentina, han introducido nuevos mecanismos de control, tendentes a lograr que haya un efectivo control estatal y de los ciudadanos sobre las finanzas de los partidos.

Entre tales medidas de control se encuentran la obligación de los partidos de llevar registros contables, conforme a las reglas de contabilidad generalmente aceptadas. Estos libros son autorizados por los tribunales electorales.

Anualmente debe presentarse estados contables debidamente auditados por un contador público, acerca de los ingresos y egresos de los partidos ante los tribunales o consejos electorales. Asimismo, esos estados contables se publican en el Diario Oficial y quedan a disposición del público en general durante el lapso de tres meses, a fin de que cualquier ciudadano pueda revisarlos y hacerles las observaciones que juzgue pertinentes.

Asimismo se establecen severas sanciones penales para quienes



Centro de Información Jurídica en Línea



falsifiquen comprobantes y los registros contables de los partidos.

b) Regulación de la financiación privada: La idea latente detrás del establecimiento de controles y límites a las contribuciones privadas se fundamenta en la preocupación de que a través de tales contribuciones a los partidos, se pudieren disimular tentativas de corrupción respecto de los futuros gobernantes.

Es innegable, por otra parte, que las personas y grupos que contribuyen a la financiación de un determinado partido, esperan obtener luego alguna retribución si sus candidatos resultaren electos. Esta influencia económica puede y suele ser muy dañina para los gobiernos democráticos, pues atenta contra el principio de representación nacional.

Para evitar la excesiva ingerencia de personas o grupos económicamente poderosos, o bien de dineros provenientes del lavado de dólares o de las actividades ligadas al narcotráfico, las distintas legislaciones han establecido, entre otras, las siguientes regulaciones en la materia:

- Se prohíba el financiamiento de los partidos preferentemente mediante pequeñas contribuciones estables y periódicas de sus adherentes.
- Se establecen límites máximos para las contribuciones privadas. Estos montos se actualizan periódicamente para ajustarlos a las tasas de inflación, v.gr., el artículo 176 bis del Código Electoral costarricense establece como límite de las contribuciones privadas anuales el equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo menor mensual que figure en la Ley de Presupuesto ordinario de la República vigente en el momento de la contribución.
- Se prohíben las contribuciones de sociedades y otras personas jurídicas nacionales, con el fin de evitar que se utilicen cascarones jurídicos para evadir los límites establecidos a las personas físicas. Además, en múltiples ocasiones, resulta imposible establecer quien es el verdadero dueño de una persona jurídica colectiva.
- Se prohíben las contribuciones de extranjeros, tanto de personas físicas como jurídicas. Curiosamente en Costa Rica se autoriza a que tales personas puedan realizar contribuciones o donaciones dedicadas específicamente a labores de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos.
- Las personas físicas que contribuyan a los partidos políticos



Centro de Información Jurídica en Línea



deben declarar, bajo la fe del juramento, las fuentes de sus ingresos. Esto con el fin de evitar contribuciones indeseables o la utilización de testaferros. Si el contribuyente miente, entonces podrá ser procesado por el delito de falsedad ideológica.

c) La contribución estatal: En contra de la financiación de las campañas políticas por parte del Estado se ha argumentado que no es compatible con el principio de libre formación de la voluntad y de la opinión pública, pues ésta debe ser absolutamente independiente de la actuación del Estado. Se ha dicho, también, dentro de este mismo orden de ideas, que aunque la contribución parcial de los partidos políticos no supone su incorporación a la esfera estatal, sin embargo es evidente que su ámbito de libertad queda seriamente limitado.

A tales objeciones basta con oponer el irrefutable argumento del Tribunal Constitucional Español de que:

... las elecciones constituyen una función pública cuya ejecución obliga a los órganos estatales constitucionales. Éstos se hallan obligados a crear las condiciones necesarias para el desarrollo de las elecciones. Debido a la importancia fundamental que los partidos tienen en relación con el proceso electoral, está justificado que se les proporcionen los medios para hacer frente a los gastos necesarios para una adecuada campaña electoral.

En Costa Rica, por ejemplo, existe una profusa regulación sobre la financiación estatal de las campañas electorales.

Entre sus principios fundamentales se encuentran los siguientes: a) la contribución estatal no puede exceder del 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; b) este porcentaje se destina 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 fija los porcentajes correspondientes a estos rubros; c) tienen derecho a recibir la contribución estatal, los partidos políticos que alcancen al menos un cuatro por ciento de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligiere, por lo menos, un diputado; d) previo otorgamiento de las cauciones correspondiente, los partidos políticos tienen derecho a que se les



Centro de Información Jurídica en Línea



adelante parte de la contribución estatal; e) para recibir el aporte del Estado, los partidos políticos deben comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Hace falta, sin embargo, que la contribución estatal se extienda a nivel de los partidos municipales, así como también a las luchas de tendencias. Justamente, como indicamos en su oportunidad, una de las grandes desventajas que presentan las primarias estriba justamente en que normalmente triunfan los candidatos con mayor apoyo económico, lo que atenta directamente contra el principio de democratización interna."⁴

JURISPRUDENCIA

FINANCIACIÓN ESTATAL A PARTIDOS CANTONALES

"Exp: 05-001022-0007-C0

Res: 2005-05308

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas con cinco minutos del cuatro de mayo del dos mil cinco.-

Acción de inconstitucionalidad promovida por Humberto Arce Salas, mayor, cédula de identidad número 2-321-973, vecino de Santa Ana, Rafael Ángel Varela Granados, mayor, cédula de identidad número 2-283-375, vecino de Pérez Zeledón, Quirico Jiménez madrigal, mayor, cédula de identidad número 1-556-870, vecino de Los Lagos de Heredia, José Miguel Corrales Bolaños, mayor, cédula de identidad número 3-135-095, vecino de La Uruca, todos diputados de la Asamblea Legislativa contra la frase "...y en escala cantonal en cada uno de los cantones del país..." contenida en el artículo 66, así como los párrafos 2), 3) y 4) del artículo 176 y el primer párrafo del artículo 177, todos del Código Electoral.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las catorce horas dieciocho minutos del primero de febrero del dos mil cinco, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la frase "...y en escala cantonal en cada uno de los cantones del país..." contenida en el artículo 66, así como los párrafos 2), 3) y 4) del artículo 176 y el primer párrafo del artículo 177, todos del Código Electoral. Estiman que dichas normas violentan el principio democrático en su especie de pluripartidismo, el derecho de asociación política, el derecho de acceso a pue-



Centro de Información Jurídica en Línea



tos de elección popular, el principio de igualdad, los artículos 96 inciso 1), 98, 169 y 170 constitucionales. En relación con la legitimación para actuar señalan que actúan en defensa de intereses difusos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 párrafo segundo de la Ley de Jurisdicción Constitucional. En cuanto al fondo aducen lo siguiente: 1) Que la frase "...y en escala cantonal en cada uno de los cantones del país..." contenida en el artículo 66 del Código Electoral otorga a los partidos constituidos en escala nacional el derecho a participar en las elecciones para integrar gobiernos municipales sobre la base de que también se consideran inscritos a nivel cantonal. Eso hace que los partidos nacionales participen en las elecciones municipales respaldados por la contribución estatal prevista en el artículo 96 constitucional, a pesar de que la misma no está autorizada para el ámbito municipal. La Constitución Política no permite que los partidos cantonales definidos por el Código Electoral como aquellos que se constituyen exclusivamente para elegir síndicos, regidores y alcaldes municipales, puedan acceder a la contribución estatal para financiar sus gastos en respeto a la autonomía y carácter local que deben poseer los gobiernos locales. Al darse la participación financiada de los partidos nacionales se coloca a los partidos cantonales en condiciones de absoluta disparidad e injusticia. Eso afecta los principios democráticos y de igualdad. A su vez, incide en el ejercicio del derecho de asociación partidaria local de los munícipes (en su forma de acceso a puestos de elección) por cuanto resulta evidente que, bajo esas condiciones de total desventaja frente a los partidos nacionales, cualquier propuesta de agruparse políticamente en torno a la defensa de intereses locales se torna poco viable en la práctica. Afecta el carácter "local y autónomo" que debe distinguir a todo Gobierno Municipal al tenor de lo establecido en los artículos 169 y 170 constitucionales, en la medida que limita gravemente el surgimiento y consolidación de partidos cantonales. El artículo 63 del Código Electoral establece que en Costa Rica los partidos políticos pueden ostentar tres diferentes condiciones o categorías, según sea la naturaleza de los poderes que aquellos aspiren a disputar. Así las cosas, se definirán partidos nacionales los que se conformen para elegir Presidente de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa o a una constituyente. Esta primera definición no autoriza a los partidos nacionales a elegir autoridades municipales. Como segunda categoría el Código establece que serán partidos provinciales los que se funden para elegir diputados por la jurisdicción provincial correspondiente; tampoco influye esta definición la potestad de elegir autoridades municipales. En un tercer plano, la norma establece que los partidos políticos "tendrán carácter cantonal cuando se funden únicamente para las elecciones de alcalde municipal, regidores, síndicos municipales y miembros del Consejo de Distrito". Excluye esta definición la posibilidad de que un partido cantonal, aún cuando tuviese cientos de miles de simpatizantes, dada la población del territorio en que opera, elija diputados u otras autoridades. Lo anterior significa que los partidos cantonales tienen un propósito exclusivo y fundamental: constituir los gobiernos locales, que están dotados de autonomía por mandato constitucional. Esta norma resulta conteste con el espíritu de la Constitución de forta-



Centro de Información Jurídica en Línea



lecer la participación política resguardando el sentido del régimen municipal como poder local. Sin embargo, paradójicamente el artículo 66 del mismo Código Electoral contradice el anterior numeral y autoriza que tanto partidos nacionales como provinciales se tengan por inscritos a nivel cantonal, olvidando el carácter exclusivo que éstos deben tener. Eso hace que se creen dos tipos de partidos cantonales: los que pueden elegir exclusivamente autoridades municipales y los que, además de ello, pueden elegir diputados y presidente de la República. Los partidos nacionales utilizan tanto su aparato administrativo y su estructura política, como el financiamiento que el Estado les otorga para competir localmente en condiciones absolutamente discriminatorias e inequitativas para quienes pretendan enfrentarlos organizando partidos cantonales. El hecho de que constitucionalmente los partidos cantonales no tengan acceso a la deuda política y, a la vez, el Código Electoral acredite de oficio a los partidos nacionales como inscritos en cada cantón del país, a efecto de que participen en campañas municipales, sin obligarlos a llevar contabilidades de costos separadas, conduce a una discriminación que violenta principios fundamentales del Estado de Derecho, anula valores esenciales de la democracia y de paso derrumba las garantías de independencia electoral que deben resguardar el carácter local y autónomo del gobierno municipal. 2) De los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 176 y el párrafo primero del artículo 177 ambos del Código Electoral. Los partidos nacionales tienen derecho a recibir recursos provenientes de la contribución estatal o llamada deuda política (artículo 96 inciso 1) constitucional) puesto que la misma está prevista para financiar tanto la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República como de diputados a la Asamblea Legislativa, aunque no así la elección de autoridades municipales. Dicha norma, antes que una discriminación, lo que expresa es la coherencia del texto constitucional respecto al concepto local y autónomo de las municipalidades. No obstante, las normas impugnadas permiten a los partidos nacionales justificar sus gastos de campaña de manera general, sin distinguir o diferenciar aquellos gastos que les ocasiona su participación en las elecciones municipales. Esto permite, en la práctica, que los partidos nacionales organicen sus campañas electorales en todo el país para promover en forma integral sus candidaturas a la Presidencia, a diputaciones y a las municipalidades y permear recursos a sus representaciones cantonales, financiando las candidaturas locales, lo cual está prohibido constitucionalmente. Las normas omiten la obligatoriedad de separar y demostrar fehacientemente cuáles gastos corresponden a la campaña presidencial o a la campaña de diputados y cuáles corresponden a la campaña municipal a efecto de que estos últimos puedan ser excluidos de las correspondientes liquidaciones de gastos. Esa omisión violenta la norma constitucional y produce en la praxis una abierta disparidad en las condiciones en las cuales participan los partidos cantonales frente a los nacionales, lo cual incide, en el hecho de que los partidos locales tienen mucho menos posibilidades que los nacionales de acceder al gobierno local, demeritando la autonomía municipal y la inspiración localista que debe motivar a dichos funcionarios, para que se pueda cumplir el mandato constitucional de los artículos 169 y 170. Dada la relación directa entre



Centro de Información Jurídica en Línea



gobierno municipal y partidos locales, (medio para su constitución) por mandato constitucional el legislador ordinario tiene el deber de establecer mecanismos que resguarden el carácter local y autónomo de las corporaciones municipales y evitar que otros intereses más allá de los locales hagan nugatoria su naturaleza, sin que ello implique limitar el derecho de participación. Mientras los grandes partidos nacionales utilizan la contribución estatal para invadir la esfera municipal, los partidos cantonales, de auténtica vocación municipalista y que sólo agrupan a los habitantes del cantón cuyos intereses aspiran a defender, quedan en absoluta desventaja para enfrentar a esas grandes maquinarias electorales y sus aparatos publicitarios que piden a sus seguidores votar corrido en las tres papeletas. Además, sostienen los accionantes que los artículos 66, 176 y 177 del Código Electoral, en los extremos analizados, otorgan a los partidos nacionales y provinciales prerrogativas de manera irrazonable y discriminatoria, dada su falta de proporcionalidad, idoneidad y necesidad para el cumplimiento del fin constitucional. En la práctica, las normas constituyen una limitante para el ejercicio de los derechos de terceros no asociados, por cuanto impide un ejercicio efectivo del derecho de asociación política y al pluripartidismo local, afectando con ello en forma directa la esencia misma del régimen municipal.

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

Redacta el Magistrado **Solano Carrera**; y,

Considerando:

I.- Sobre la admisibilidad. La acción interpuesta resulta admisible por cumplir con los requisitos que establecen los artículos 73 y siguientes de la Ley de Jurisdicción Constitucional. Los accionantes se encuentran legitimados al tenor de lo dispuesto en el artículo 75 párrafo segundo de la Ley de Jurisdicción Constitucional, por actuar en la defensa de intereses difusos. Ese ha sido el criterio constante de este Tribunal desde la sentencia 980-91 de las trece horas treinta minutos del veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y uno, en donde se consideró que tratándose de materia electoral, cualquier ciudadano tiene legitimación su-



Centro de Información Jurídica en Línea



ficiente para gestionar. (En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias 3194-92 de las dieciséis horas del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y dos, 2881-95 de las quince horas treinta y tres minutos del seis de junio de mil novecientos noventa y cinco, 883-96 de las diecisiete horas del trece de junio de mil novecientos noventa y seis y 5379-97 de las catorce horas treinta y seis minutos del cinco de setiembre de mil novecientos noventa y siete)

II.- Competencia de la Sala Constitucional en materia electoral. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 inciso 3) de la Constitución Política, compete al Tribunal Supremo de Elecciones la interpretación en forma exclusiva y obligatoria de las disposiciones constitucionales y legales referentes a materia electoral. El artículo 10 del mismo Cuerpo de Leyes señala que no es impugnabile la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y el artículo 74 de la Ley de Jurisdicción Constitucional refiere que no cabe la acción de inconstitucionalidad contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones relativos al ejercicio de la materia electoral. En ese sentido se señaló en la sentencia 3194-92 de las dieciséis horas del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y dos:

“En el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, en materia electoral, no son impugnables ante la Jurisdicción Constitucional sus actos subjetivos administrativos, sus disposiciones reglamentarias autónomas y sus resoluciones jurisdiccionales –en el llamado contencioso electoral, que sí le corresponden exclusivamente–, aunque sí lo son, naturalmente, las normas, incluso electorales, de carácter legislativo o ejecutivo –sujetas al control de constitucionalidad previsto por los arts. 10 de la Constitución y 73ss. de la Ley de la Jurisdicción Constitucional–, así como, en su caso, las normas no escritas originadas en sus precedentes o jurisprudencia –art. 3º de la misma Ley–; todo ello con las salvedades del artículo 74 de esta última... El hecho de que el artículo 10 excluya del control de constitucionalidad la declaratoria de elecciones y los demás actos que determine la ley, emanados del Tribunal Supremo de Elecciones, no implica que el legislador, en función constituyente, hubiera confundido ambas dimensiones de la Justicia Constitucional.”

Tratándose este asunto de la valoración de la constitucionalidad de disposiciones de carácter general, resulta aplicable el antecedente citado y, por ende, admisible la acción.

III.- Objeto de la acción.

Los accionantes cuestionan la frase contenida en el artículo 66 “...y en escala cantonal en cada uno de los cantones del país...” así como los párrafos 2), 3) y 4) del artículo 176 y el primer párrafo del artículo 177, todos del Código Electoral. Dichas normas señalan:



Centro de Información Jurídica en Línea



ARTICULO 66.- 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.

ARTICULO 176.- En la forma y en la proporción establecidas en el artículo 96 de la Constitución Política, el Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos participantes en las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República y para Diputados a la Asamblea Legislativa.

Para recibir el aporte estatal, los partidos políticos estarán obligados a comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

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 que dictará la Contraloría General de la República.

Ocho meses antes de las elecciones, los partidos políticos, por medio del Comité Ejecutivo Superior, deberán presentar al Tribunal Supremo de Elecciones un presupuesto donde incluirán sus posibles gastos durante el desarrollo de las actividades político-electorales. Los que no lo presenten a su debido tiempo perderán un cinco por ciento (5%) del monto que les corresponda de la contribución estatal.

(Así reformado por el artículo 1º de la ley No. 7653 de 10 de diciembre de 1996)

ARTICULO 177.- Los gastos que pueden justificar los partidos políticos para obtener la contribución estatal serán únicamente los destinados a sus actividades de organización, dirección, censo y propaganda. No podrán considerarse justificables los gastos por embanderamiento. Tampoco, se reconocerán los desembolsos que genere la organización de un número superior a veinticinco (25) plazas públicas por partido, durante el período en que procedan, ni los ocasionados por el transporte de electores.

Solo se reconocerán los gastos por propaganda en que incurran los partidos, de conformidad con este Código. El reglamento que habrá de dictar el Tribunal Supremo de Elecciones indicará las actividades que deberán comprenderse en los conceptos de organización, dirección, censo y propaganda.

TRANSITORIO.- Para las elecciones de 1998, no se aplicará la disposición del artículo 177 de este Código, según la cual no se justificarán a los partidos políticos los gastos por transporte de electores. (Así reformado por el artículo 1º de la ley No. 7653 de 10 de diciembre de 1996)



Centro de Información Jurídica en Línea



Consideran los accionantes que estas normas vulneran el principio democrático en su especie de pluripartidismo, el derecho de asociación política, el derecho de acceso a puestos de elección popular, el principio de igualdad y los artículos 96 inciso 1), 98, 169 y 170 de la Constitución Política, en cuanto permiten o propician que los partidos nacionales utilicen la contribución estatal para sufragar gastos relativos a la participación en elecciones municipales.

IV.- Artículo 66 del Código Electoral

En relación con esta norma, los accionantes afirman que al otorgar a los partidos constituidos en escala nacional, el derecho a participar en las elecciones para integrar gobiernos municipales, se vulneran los principios democrático y de igualdad, por cuanto se propicia que los partidos nacionales participen en las elecciones municipales respaldados por la contribución estatal prevista en el artículo 96 de la Constitución Política, a pesar de que la misma no está autorizada para el ámbito municipal. Sostienen además que los partidos cantonales tienen el propósito exclusivo y fundamental de constituir los gobiernos locales que están dotados de autonomía por mandato constitucional. Por ello, a su juicio, resulta paradójico que el artículo 66 autorice que tanto partidos nacionales como provinciales se tengan por inscritos a nivel cantonal, olvidando el carácter exclusivo que éstos deben tener.- El artículo 96 de la Constitución Política señala que el Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos en las elecciones para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa, excluyéndose así la contribución estatal para la elección de los representantes municipales. Sobre el particular, este Tribunal señaló en la sentencia número 1991-00980 de las trece horas treinta minutos del veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y uno:

“ No hay ninguna inconstitucionalidad en las normas impugnadas en tanto que niegan el derecho a la financiación estatal a los partidos meramente cantonales, hayan o no participado en la elección - de regidores y síndicos municipales-, porque ya están excluidos de la contribución del Estado por virtud de la propia Constitución en su artículo 96, párrafo 2 ° , e inciso c), éste a contrario sensu, de los cuales se desprende claramente su restricción a los de carácter nacional o provincial; restricción que puede parecer injusta, pero que, por lo dicho, obviamente no corresponde a la Jurisdicción Constitucional valorar.”

La norma impugnada en modo alguno señala que los partidos puedan destinar la contribución estatal para sufragar gastos atinentes a la elección municipal, sino que lo que hace es tener por inscritos a nivel provincial y cantonal a los partidos que lo están a escala nacional. Ello no produce vulneración al principio democrático, ni violenta el principio de igualdad. En virtud de la estructura de los partidos políticos inscritos en escala nacional, que debe estar conformada por asambleas distritales,



Centro de Información Jurídica en Línea



asambleas cantonales, asambleas provinciales y una asamblea nacional (artículo 60 del Código Electoral) resulta razonable que se tenga como inscritos a escala provincial y cantonal a los partidos que se inscriban como nacionales. El Código Electoral prevé esa forma de organizarse a fin de que los distintos órganos representen la voluntad de los afiliados de las distintas circunscripciones territoriales administrativas, se trata de una estructura interna mínima que procura la uniformidad organizativa:

"... la organización mínima obligatoria que el Código Electoral prescribe para los partidos políticos, procura que cuenten con órganos internos representativos (asambleas) que permitan realizar el principio democrático y, además, resulten congruentes con la cantidad de militantes que tenga la organización, así como con la división territorial administrativa del país. El primer criterio -la cantidad- es relevante en la medida en que prácticamente todos los sistemas electorales modernos procuran evitar, entre otras distorsiones, la super representación de un sector político que, en realidad, es numéricamente modesto. Por su parte, se vincula la estructura de ese menor o mayor número de miembros a la división territorial administrativa, en atención a que ella es determinante para la elección popular de diversos cargos. Así, tiene sentido hablar de postulaciones formuladas por una asamblea distrital, porque existen cargos que dependen del Distrito (síndicos); de asamblea cantonal, porque los hay por cantones (regidores y ahora alcaldes); de asamblea provincial tratándose de Diputados -tanto a la Asamblea Legislativa, como a una Asamblea Constituyente- y, finalmente, de una asamblea nacional para postular candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República. Asimismo, merece resaltar que las asambleas que corresponden a circuitos territoriales más amplios están integradas por representantes de las organizaciones menores. Es decir, que en las asambleas cantonales hay representantes de los distritos que conforman el cantón; en las provinciales de los correspondientes cantones; y en las nacionales de todas las provincias."

(Sentencia 2000-02855 de las quince horas cuarenta y cinco minutos del veintinueve de marzo del dos mil)

El artículo 63 clasifica los partidos políticos, según la circunscripción territorial en la que pretendan fungir: a) carácter nacional: cuando se forme para la elección de Presidente de la República, Vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa o Asamblea Constituyente; b) carácter provincial: cuando se propongan intervenir solamente en la elección de diputados y c) carácter cantonal: cuando se funden únicamente para la elección de regidores y síndicos municipales. No es atendible lo afirmado por los accionantes en el sentido de que existe limitación para que un partido pueda participar a nivel nacional y además a nivel provincial y cantonal. Los ciudadanos pueden agruparse libremente en partidos políticos nacionales, provinciales o cantonales, como manifestación del derecho de asociación política; claro está, deben ajustarse a los requisitos y exigencias previstas en la Constitución y en las leyes de la República.



Centro de Información Jurídica en Línea



El hecho de que en la práctica, según señalan los accionantes, los partidos nacionales participen en las elecciones municipales respaldados por la contribución estatal prevista en el artículo 96 constitucional, no se deriva del contenido de esta norma y en ese sentido, no sólo no resulta inconstitucional, sino que además, su anulación no tendría ningún efecto en la erradicación de dicha práctica.

V.- De los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 176 y el párrafo primero del artículo 177, ambos del Código Electoral.

En virtud de que el artículo 96 de la Constitución Política prevé que la contribución estatal para los partidos políticos sea sólo para financiar la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República así como de diputados a la Asamblea Legislativa, consideran los accionantes que los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 176 y el párrafo primero del artículo 177 son inconstitucionales. Ello por cuanto, según señalan, dichas normas permiten a los partidos nacionales justificar sus gastos de campaña de manera general, sin distinguir o diferenciar aquellos gastos que les ocasiona su participación en las elecciones municipales. Eso ha permitido que en la práctica los partidos nacionales organicen sus campañas electorales en todo el país para promover en forma integral sus candidaturas a la Presidencia, a diputaciones y a las municipalidades. Afirman que las normas omiten la obligatoriedad de separar y demostrar fehacientemente cuáles gastos corresponden a la campaña presidencial o a la campaña de diputados y cuáles corresponden a la campaña municipal a efecto de que estos últimos puedan ser excluidos de las correspondientes liquidaciones de gastos: esa omisión violenta la norma constitucional y produce en la práctica una abierta disparidad entre las condiciones de los partidos meramente cantonales frente a los nacionales.- De una simple lectura de las normas impugnadas se infiere que las mismas en ningún modo permiten o facultan que se utilice la contribución estatal para financiar la elección de representantes municipales. El artículo 176 en su primer párrafo es claro al señalar que en la forma y en la proporción establecidas en el artículo 96 de la Constitución Política, el Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos participantes en las "...elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República y para Diputados a la Asamblea Legislativa." De manera que no se incluyen los gastos de las elecciones municipales, las normas cuestionadas se ajustan al texto constitucional y en ese sentido no podría siquiera hablarse de una inconstitucionalidad por omisión, como lo han querido proponer los accionantes. En relación con el tema de la inconstitucionalidad por omisión, este Tribunal señaló:

" Es imprescindible en primer término establecer qué ha entendido esta Sala como inconstitucionalidad por omisión. El artículo 73 de la Ley de Jurisdicción Constitucional señala en el inciso a) que cabe la acción de inconstitucionalidad contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional. El inciso b)



Centro de Información Jurídica en Línea



expresa que se puede plantear la acción contra los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional, si no fueren susceptibles de los recursos de hábeas corpus o de amparo. Por último, el inciso f) de esa misma norma, refiere que cabe la acción de inconstitucionalidad contra la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas. Partiendo de dichas normas, es claro que también por la vía de la consulta de constitucionalidad puede legítimamente plantearse un problema de inconstitucionalidad por omisión. Sin embargo, no toda omisión normativa puede ser objeto de impugnación ante la Jurisdicción Constitucional. En el caso de las leyes, las omisiones que pueden impugnarse son aquellas que se producen al ser confrontadas con un deber u obligación prevista directa y expresamente en el Derecho de la Constitución.”

(Sentencia número 2002-04394 de las dieciséis horas veinticuatro minutos del catorce de mayo del dos mil dos).

En consecuencia, al no existir, en este caso, una confrontación entre lo dispuesto por la Constitución y los textos legales, las normas cuestionadas no resultan inconstitucionales. Cabe agregar que la solución al problema que se presenta por la necesidad de separar los gastos derivados de las elecciones municipales de los derivados de las demás elecciones, en el caso de los partidos nacionales y provinciales, trasciende la competencia de este Tribunal Constitucional, pues conforme señala la Constitución Política en los artículos 99 y 102 inciso 3), le corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, de manera que sería ante esa Entidad donde cabría formular las precisiones que ahora se esgrimen en esta Sede de constitucionalidad.

VI.- Conclusión

De conformidad con lo expuesto, considera este Tribunal que los artículos 66, 176 y 177 del Código Electoral no resultan inconstitucionales y en consecuencia, se rechaza por el fondo la acción.

Por tanto:

Se rechaza por el fondo la acción.”⁵

LA PUBLICIDAD DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

“Exp: 03-010830-0007-C0



Centro de Información Jurídica en Línea



Res: 2004-09705

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciocho horas con cincuenta y cuatro minutos del treinta y uno de agosto del dos mil cuatro.-

(...)

V.- La publicidad de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos. La Constitución Política establece desde su preámbulo la sumisión entera del sistema jurídico y político costarricense al principio democrático. En el mismo sentido, diversas normas constitucionales (cfr. artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 9°, 93, 95, 96, 98 y 105, entre otros) sientan las bases de un sistema basado en la soberanía popular, expresada por medio de la elección libre y abierta de sus representantes, y que permite en determinados casos la participación directa en la toma de decisiones políticas, además de aspectos de fondo tales como la finalidad general que deben perseguir los actos estatales, etc. Como elementos inescindibles del modelo formal de democracia adoptado por el constituyente, se hace necesario seguir determinadas reglas de juego, de modo que la voluntad popular sea formada libre y conscientemente, y la misma se vea fielmente reflejada en el resultado de los comicios. Como uno de los aspectos esenciales de nuestro sistema electoral la Ley Fundamental estableció el principio de publicidad y transparencia del proceso, que en el artículo 96 encuentra su máxima expresión en lo que atañe directamente al financiamiento de los partidos políticos. Dicha norma dispone:

"Artículo 96.- El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de la deuda política.

El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

(...)

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 la 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 forma de garantizar que se cumplan las disposiciones del Código Electoral, así como para evitar que intereses de determinadas personas o



Centro de Información Jurídica en Línea



grupos puedan contaminar las decisiones de quienes ejercen cargos de elección popular, el artículo 96 de la Constitución Política dispone que los fondos privados que reciban los partidos políticos se regirán por el principio de publicidad. Lo anterior significa que las diferentes operaciones y transacciones que se realicen con el objeto de proveer a la financiación de los partidos políticos no están protegidas por el derecho a la intimidad, reconocido en el artículo 24 constitucional. No lo están porque al ser los partidos entes públicos de naturaleza corporativa que realizan una función de intermediación entre el cuerpo electoral y los órganos de Gobierno, sus actuaciones desbordan el marco de lo estrictamente privado, adquiriendo interés para la colectividad. Es así como los partidos políticos no pueden invocar la privacidad para defenderse del amplio escrutinio respecto de la validez y moralidad de sus actuaciones. En sentido similar, la Sala Constitucional determinó la publicidad de las cuentas empleadas por entes privados para la financiación del Partido Unidad Social Cristiana en la pasada campaña electoral"⁶

PATRIMONIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y PUBLICIDAD

"V.- PATRIMONIO DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y PUBLICIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES PRIVADAS. El patrimonio de los partidos políticos está conformado por las contribuciones de sus partidarios, los bienes y recursos que autoricen sus estatutos no prohibidos por la ley y la contribución del Estado en la forma y proporción establecidas en el ordinal 96 de la Constitución Política. Evidentemente, los fondos aportados por el Estado -por su origen y destino- están sujetos a los principios constitucionales de publicidad y transparencia y, en lo que se refiere a las aportaciones privadas, por aplicación del texto constitucional y legal, acontece lo mismo, dada la sujeción de los partidos políticos a un régimen de derecho público una vez que entran en funcionamiento y operación. En efecto, el párrafo 3° del artículo 96 constitucional dispone con meridiana claridad que "Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por la ley", con lo que sobre este particular el constituyente no admite que ninguna agrupación política puede escudarse en un supuesto secreto financiero o bancario para evitar el conocimiento público del origen y los montos de las contribuciones privadas. La sujeción de tales aportes al principio de publicidad trae causa de la naturaleza de interés público de la información atinente a los mismos, puesto que, el fin de la norma constitucional es procurar la licitud, sanidad financiera y transparencia de los fondos con que se financia una campaña política por cuyo medio el electorado designa a las personas que ocuparan los puestos de elección popular desde donde serán adoptados y trazados los grandes lineamientos de la política institucional del país. En desarrollo de lo dispuesto por la norma fundamental y de la remisión a la ley efectuada por el numeral 96 de la Constitución Política, el Código Electoral le impone a los partidos políticos la obligación de diseñar y establecer en sus estatutos los mecanismos normativos



Centro de Información Jurídica en Línea



que permitan "...conocer públicamente el monto y origen de las contribuciones privadas, de cualquier clase, que el partido reciba y la identidad de estos contribuyentes" (artículo 58, inciso m). De otra parte, el artículo 176 bis del cuerpo legal citado establece una serie de límites y condiciones a las aportaciones privadas tales como las siguientes: a) la prohibición de aceptar o recibir, directa o indirectamente, contribuciones, donaciones, préstamos o aportes en dinero o especie de personas físicas o jurídicas extranjeras para sufragar los gastos de administración y de campaña electoral, siendo admisible, únicamente, sus aportes para fines de capacitación, formación e investigación; b) las personas físicas o jurídicas nacionales podrán destinar aportes, en dinero o en especie, a los partidos políticos hasta por un monto anual equivalente a 45 veces el salario base mínimo menor mensual que figure en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República vigente al momento de la contribución y c) se prohíbe los aportes privados en nombre de otra persona. Finalmente, el párrafo 6° de ese artículo le impone a los tesoreros de los partidos políticos la obligación de informar periódicamente (trimestralmente y mensualmente entre la convocatoria y la fecha de elección) al Tribunal Supremo de Elecciones acerca de las contribuciones recibidas. El Reglamento Sobre el pago de los gastos de los Partidos Políticos emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones, establece, también para tales organizaciones una serie de deberes en aras del principio de publicidad, así en el ordinal 11° les obliga a llevar un registro de los aportes autorizados en el numeral 176 bis del Código Electoral para las personas físicas o jurídicas extranjeras, donde se consigne los montos, nombres, calidades y número de identificación de los contribuyentes y la apertura de, al menos, una cuenta corriente bancaria, para el depósito de estas contribuciones. Para el caso de los contribuyentes nacionales, el artículo 13 de ese reglamento les exige llevar un registro individual, en forma cronológica, de los aportes recibidos, con nombres y número de cédula. Finalmente, el artículo 14 obliga a los tesoreros de los partidos a informar trimestralmente o mensualmente al Tribunal Supremo de Elecciones (a) los nombres y números de cédulas de los contribuyentes -tratándose de personas jurídicas, se debe adjuntar certificación de su personería- y (b) el monto del aporte.

VI.- SOBRE EL FONDO. En lo que se refiere a la solicitud de acceso a la información formulada por el recurrente, es preciso indicar que presenta dos vertientes que demandan una solución diferenciada para evitar equívocos, a saber: a) La solicitud de información acerca de las cuentas corrientes que poseen, específicamente, los Partidos Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional y, en general, cualquier partido que haya participado en las últimas elecciones nacionales y b) la solicitud acerca de las cuentas corrientes que poseen varias sociedades anónimas presuntamente vinculadas con las tesorerías de campaña de los partidos referidos. En lo relativo al supuesto a) es menester indicar que en vista de la sujeción del patrimonio de los partidos políticos -independientemente de su origen privado o público- a los principios de publicidad y transparencia por expresa disposición constitucional (artículo 96, párrafo 3°) la can-



Centro de Información Jurídica en Línea



tividad de cuentas corrientes, sus movimientos y los balances que los partidos políticos poseen en los Bancos Comerciales del Estado, bancos privados y cualquier entidad financiera no bancaria son de interés público y, por consiguiente, pueden ser accesados por cualquier persona. Frente a la norma constitucional de la publicidad de las contribuciones privadas de los partidos políticos no se puede anteponer el secreto bancario, puesto que, esta institución no tiene rango constitucional sino legal. En todo caso debe entenderse que el párrafo 3° del artículo 96 de la Constitución Política constituye un principio instrumental para hacer efectivo el goce y el ejercicio del derecho fundamental consagrado en el artículo 30 de la norma fundamental, esto es, el acceso a la información de interés público. Las contribuciones privadas de los partidos políticos están expresamente excepcionadas del contenido esencial del derecho fundamental a la intimidad establecido en el artículo 24 de la Constitución, o lo que es lo mismo la transparencia o publicidad de las contribuciones privadas a los partidos políticos es un límite extrínseco o limitación al derecho esencial anteriormente indicado. Sobre el particular, la regla debe ser que si cualquier persona puede obtener de un partido político información de interés público sobre esa agrupación como lo es el origen y el monto de sus contribuciones privadas, de igual forma puede obtenerla de cualquier otro ente -público o privado- que la disponga o posea. En lo tocante a la hipótesis b) este Tribunal estima que el número de cuentas corrientes que posea una persona jurídica u organización colectiva del Derecho Privado -Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Fundación, Asociación, etc.-, sus movimientos y sus balances, en tesis de principio, sí están cubiertas por el derecho a la intimidad, puesto que, en esta hipótesis no opera la limitación constitucional expresa establecida para las contribuciones de los partidos políticos. En tal supuesto, rige, además, el instituto legislativo del secreto bancario contemplado en el artículo 615 del Código de Comercio para el contrato de cuenta corriente. La regla anterior tiene como excepción la demostración fehaciente e idónea que un partido político le ha transferido a una de tales personas jurídicas parte de sus aportaciones privadas, puesto que, de ser así la información dejaría de ser privada -propia de una relación meramente contractual- y se tornaría de interés público. En el presente asunto, de los documentos aportados por el recurrente resulta acreditado, a todas luces, el nexo existente entre el Partido Unidad Social Cristiana y algunas de las sociedades que se mencionan en el recurso. En efecto, en la misiva fechada 16 de octubre del 2002 (visible a folios 51-53) dirigida por Rodolfo Montero al presidente de la República se indica lo siguiente: "Para organizar y controlar el flujo de ingresos y gastos, procedimos a la apertura de tres cuentas corrientes. Una a nombre suyo, que nosotros manejamos totalmente, gracias a su confianza, porque los donadores insistían en girar a su nombre. Otra cuenta a nombre de Gramínea Plateda, porque alguien preguntó: "y si se nos muere don Abel?" con qué pagamos las deudas, y finalmente otra a nombre de la compañía Bayamo S.A. en Panamá para facilitar las transferencias internacionales". De la misma forma, en la nota remitida por el Presidente de la República el 23 de septiembre del 2002 (visible a folios 49-50) al Presidente del Tribunal



Centro de Información Jurídica en Línea



Supremo de Elecciones, Don Abel Pacheco indicó que "Reconocí ante los señores Periodistas que, según se me informó, existieron dos cuentas de sociedades anónimas en donde se depositaron y desde donde se giraron algunos recursos donados a la campaña electoral. Una de estas cuentas se denominó "Abel Pacheco, Campaña Política" y la otra "Gramínea Plateada S.A.". Bajo esta inteligencia, al haber recibido las sociedades anónimas Gramínea Plateada y Bayamo contribuciones privadas para financiar la campaña de Don Abel Pacheco, pasan a estar sometidas al principio de publicidad del ordinal 96, párrafo 3°, de la Constitución Política y, por consiguiente, también, deviene en interés público el conocimiento de su manejo y destino en las cuentas corrientes de esas empresas. Pese a lo anterior, es preciso indicar que el recurrente no logró demostrar el nexo entre las sociedades Plutón S.A., Faltros S.R.S S.A y alguno de los partidos políticos a nivel nacional, a fin de captar o manejar en sus cuentas corrientes contribuciones privadas para la campaña electoral, por lo que respecto de tales empresas rige la regla anteriormente enunciada y el recurso de amparo resulta improcedente." (Sentencia número 2003-3489).

No cabe duda entonces que el origen de los fondos recibidos por los partidos públicos debe ser de conocimiento de las autoridades fiscalizadoras, con el objeto de hacer valer las normas del Código Electoral que regulan el origen, finalidad y monto de las contribuciones privadas a los partidos. Incluso, para hacer efectivo el derecho de libre acceso a la información de interés público reconocido en el artículo 30 constitucional, en todos aquellos casos en que cuentas bancarias hubieran sido empleadas para la recepción o administración de fondos de dichas agrupaciones, el derecho a acceder se extiende a todos los ciudadanos, y no apenas de las autoridades de fiscalización. Únicamente así se podría garantizar un amplio espectro de control ciudadano en una materia de esencial relevancia como ésta. Resta por mencionar, antes de entrar a la revisión concreta de los casos sometidos a conocimiento de la Sala en este proceso, que muchos de los problemas en discusión podrían haberse evitado o atemperado si la Asamblea Legislativa hubiera cumplido con el deber que ella misma se impuso al reformar en mil novecientos noventa y siete el artículo 96 de la Constitución Política. A la fecha, más de siete años después, no ha sido promulgada una ley que reglamente en forma detallada y específica el financiamiento privado de los partidos políticos, disponiendo las reglas para hacer efectivos los principios de publicidad y control establecidos por el inciso 4) a dicho artículo.

VI.- Aspectos generales. Antes de analizar por separado cada uno de los casos en cuestión, debe la Sala aclarar que no se hará referencia específica a cuentas del Partido Liberación Nacional, en razón de que dicha agrupación política no tenía abierta ninguna en el Banco Banex al momento de la contestación de este recurso. De haberlas, dichas cuentas no estarían protegidas por el secreto bancario, tal y como expuso la Sala en la sentencia 2003-03489. También resulta necesario destacar que, a diferencia de la base fáctica analizada por este tribunal en aquella sentencia, en la presente los actores son un periodista y un medio de comunicación



Centro de Información Jurídica en Línea



escrita. La libertad de prensa, como aspecto del derecho a la libre expresión, debe ser ampliamente garantizada por todo Estado que aspire a consolidar un sistema auténticamente democrático. Los funcionarios públicos y todos aquellos que participen de actividades públicas deben someterse al escrutinio de quienes contribuyen a sustentar el aparato estatal, y para ello la prensa cumple una función de esencial relevancia, al informar de sus actividades como servidor y las que aunque realizadas como sujeto privado, tengan relevancia pública, quedando a salvo el derecho de la persona afectada a plantear las acciones correspondientes, en defensa de sus derechos. Asimismo, la prensa realiza una labor de innegable relevancia como formadora de opinión pública, ya que junto con la actividad de mera propagación de información, coexiste la de opinión, por medio de la cual los medios de prensa externan su criterio en torno de asuntos de su interés. Las limitaciones a la libertad que tiene la prensa para efectuar su actividad deben, por ende, encontrar sustento en la propia Constitución, en los Tratados Internacionales y en las leyes, estos dos últimos incapaces de afectar el núcleo esencial del referido derecho fundamental. Así, es necesario reconocer que el acceso amplio a las fuentes de financiamiento de los partidos políticos debe ser garantizado también a la prensa y a todos los ciudadanos, pues solamente así se garantizará un control amplio y efectivo de la actividad política que desempeñan los partidos. Resta ahora determinar en cada caso si el banco recurrido está en la obligación de brindar acceso a los solicitantes.

VII.- Cuentas de Proyecciones del Nuevo Siglo R.A.M.M. S.A. En relación con la cuenta corriente CMB 112989, perteneciente a la sociedad Proyecciones del Nuevo Siglo RAMM S.A., los recurrentes aportaron al banco accionado pruebas que demostraban que cheques girados a favor del candidato presidencial del Partido Liberación Nacional en la anterior campaña electoral, Rolando Araya Monge, habían sido endosados a favor de dicha sociedad. Asimismo, en su comparecencia ante la Comisión Especial Investigadora del Financiamiento de los Partidos Políticos y las Donaciones que hayan recibido sus Candidatos Presidenciales durante la Campaña Electoral 2002-2006, realizada el nueve de octubre de dos mil tres, Emilio Baharet Shields, tesorero de la campaña electoral del Partido Liberación Nacional, manifestó en lo conducente que Proyecciones Nuevo Siglo RAMM S.A. fue una sociedad anónima que manejó fondos de la precampaña del señor Araya Monge (cfr. folio 18 del acta, 156 de este expediente). Habiendo indicios tan claros acerca de la utilización de las cuentas de dicha sociedad en la financiación de actividades electorales, dichas operaciones quedan cubiertas por el principio de publicidad de los artículos 30 y 96 inciso 4) de la Constitución Política, por lo que se exceptúa la cobertura que el numeral 615 del Código de Comercio hace de las cuentas corrientes para asegurar su confidencialidad. Es por ello que el Banco Banex S.A. estaba obligado a brindar acceso a los solicitantes, respecto de las cuentas abiertas por aquella sociedad, a los movimientos efectuados contra las cuentas dichas cuentas antes de la última elección presidencial. Por tratarse de una persona jurídica privada, y con el objeto de preservar la confidencialidad de las actividades que haya realizado y que no se



Centro de Información Jurídica en Línea



relacionen con el objeto de este recurso, es decir, de sus actos netamente privados, que no tengan relación alguna con la financiación de actividades electorales o de partidos o aspirantes a cargos de elección popular, debe el banco recurrido dar acceso a tales cuentas, pero los actores únicamente podrán recolectar, almacenar y de cualquier forma emplear, datos relacionados (en forma demostrada o mediante indicios graves) con el financiamiento de la campaña o precampaña electoral. Todos aquellos datos referentes al giro comercial de la empresa y que no guarden relación con este extremo deben ser necesariamente preservados, para lo cual el Periódico la Nación y el periodista Mauricio Herrera Ulloa son directamente responsables del uso que hagan de la información a que se les va a permitir acceder. Así las cosas, en cuanto a este extremo, el presente recurso debe ser declarado con lugar.

VIII.- Cuentas de Emilio Baharet Shields. Este es el primer caso en que la Sala Constitucional analiza la posibilidad de ordenar la apertura de cuentas bancarias pertenecientes a una persona física por las razones que motivan este recurso. Al igual que en el caso que acaba de ser analizado, dichas cuentas están protegidas por los derechos a la intimidad y a la autodeterminación informativa, además de ser tuteladas por el instituto del secreto bancario. No obstante, ante indicios graves que permitan suponer que las cuentas del señor Baharet fueron usadas para recibir o administrar fondos empleados por el Partido Liberación Nacional o el candidato Rolando Araya Monge durante la pasada contienda electoral, todos aquellos movimientos realizados con sus cuentas y sobre los que pesen dichos indicios, dejan de estar cubiertos por el secreto bancario y se convierten en datos de marcado interés público. En el caso concreto de Emilio Baharet Shields, quien como se dijo fungió como tesorero de la pasada campaña electoral del Partido Liberación Nacional, en su comparecencia ante la Comisión Especial Investigadora del Financiamiento de los Partidos Políticos y las Donaciones que hayan recibido sus Candidatos Presidenciales durante la Campaña Electoral 2002-2006, realizada el nueve de octubre de dos mil tres, afirmó que había empleado cuentas personales para disminuir los plazos de compensación de cheques aportados para la campaña (cfr. folios 34, 38 y 39 del acta, 172, 176 y 177 de este expediente). De modo que el mismo señor Baharet ha reconocido públicamente que sus cuentas estuvieron al servicio del Partido Liberación Nacional durante la anterior campaña. En ese sentido, debe la Sala acceder a la solicitud de los actores y ordenar al Banco Banex S.A. que dé acceso a los actores a las cuentas de Emilio Baharet Shields durante los años mil novecientos noventa y nueve y dos mil dos, fechas mencionadas en la comparecencia legislativa como comprendidas entre el inicio de la precampaña electoral y el fin de la campaña. Por tratarse de cuentas personales, que reflejan las actividades personales y comerciales del señor Baharet Shields, los actores bajo su entera responsabilidad, únicamente podrán recolectar, almacenar y hacer cualquier uso, de datos relacionados directamente con la financiación de actividades electorales durante la pasada campaña. Cualesquiera otras informaciones no directamente relacionadas con el objeto de este recurso deberán ser preservadas en forma absoluta



Centro de Información Jurídica en Línea



por parte del Periódico La Nación y el periodista Mauricio Herrera Ulloa, bajo la entera responsabilidad de ambos. En conclusión, en cuanto a este extremo, este recurso deberá también ser declarado con lugar.

IX.- Cuentas de Rolando Araya Monge. A diferencia de los casos anteriores, en lo que atañe a las cuentas de Rolando Araya Monge en el Banco Banex, los actores no ofrecen ningún indicio que en forma directa haga presumir la posibilidad de que sus cuentas hayan sido empleadas para la financiación de gastos propios de la pasada campaña electoral. Tampoco se desprende dicha conexión de los documentos aportados, incluidas las sesiones de la Comisión Especial Investigadora del Financiamiento de los Partidos Políticos y las Donaciones que hayan recibido sus Candidatos Presidenciales durante la Campaña Electoral 2002-2006. Mientras no se cuente con tales indicios, no puede la Sala ordenar el acceso a las cuentas del señor Araya Monge, pues estas se encuentran protegidas por los derechos constitucionales a la intimidad y a la autodeterminación informativa, y desarrolladas por el instituto legal del secreto bancario. Por lo anterior, en cuanto a este extremo, el presente recurso deberá ser desestimado, como en efecto se hace.

Por tanto:

Se declara parcialmente con lugar el recurso, únicamente en cuanto a la solicitud de información acerca de las cuentas corrientes que tienen a su nombre en el Banco recurrido la sociedad "Proyecciones Nuevo Siglo R.A.M.M., S.A." y Emilio Baharet Shields. En lo demás se declara sin lugar el recurso. Se ordena a Sergio Ruiz Palza, en su calidad de apoderado de la sociedad BANCO BANEX S.A., o a quien ocupe el cargo, que brinde acceso de forma inmediata a un representante del Periódico La Nación a la información requerida en la nota presentada el dieciséis de septiembre de dos mil tres, referente a los movimientos que se efectuaron en las cuentas corrientes abiertas en ese Banco por la sociedad anónima Proyecciones Nuevo Siglo R.A.M.M., S.A. Asimismo, debe darse acceso a los movimientos de las cuentas a nombre de Emilio Baharet Shields, durante los años 1999 a 2002. Esta orden debe ser acatada bajo entera responsabilidad del Periódico La Nación y del periodista Mauricio Herrera Ulloa respecto del uso que se haga de dicha información, que debe estar limitada a los movimientos relacionados con la pasada campaña electoral, sin que pueda el Periódico La Nación recolectar, almacenar o hacer uso de cualquier otra información extraíble de las cuentas a que tendrá acceso. Se condena al Banco Banex Sociedad Anónima al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo civil. Se advierte a Sergio Ruiz Palza que, de conformidad con el artículo 71 de la Ley de esta jurisdicción, se impondrá prisión de tres meses a dos años o de veinte a



Centro de Información Jurídica en Línea



sesenta días multa a quien reciba una orden que deba cumplir o hacer cumplir dictada en un recurso de amparo y no la cumpla o haga cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. En lo demás se declara sin lugar el recurso. Notifíquese la presente resolución a Sergio Ruiz Palza personalmente, o, en su defecto, a quien ocupe el cargo.⁷

FUENTES CITADAS

- ¹ ARROYO FLORES Marcos y SÁNCHEZ CARRILLO Olger. El financiamiento privado de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en Costa Rica. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 2005. pp 24-28
- ² ARROYO FLORES Marcos y SÁNCHEZ CARRILLO Olger. El financiamiento privado de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en Costa Rica. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 2005. pp 29-31
- ³ ARROYO FLORES Marcos y SÁNCHEZ CARRILLO Olger. El financiamiento privado de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en Costa Rica. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 2005. pp 31-32
- ⁴ HERNÁNDEZ VALLE Rubén. La democracia interna de los partidos políticos. Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. [en línea]. Primera Edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002. [fecha de consulta 18 de septiembre del 2006. Disponible <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/347/11.pdf> Pp12-16. ISBN 970-32-0006-0.
- ⁵ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución número 2005-05308 de las quince horas con cinco minutos del cuatro de mayo del dos mil cinco.
- ⁶ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución número 200-09705 de las dieciocho horas con cincuenta y cuatro minutos del treinta y uno de agosto del dos mil cuatro.
- ⁷ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución número 200-09705 de las dieciocho horas con cincuenta y cuatro minutos del treinta y uno de agosto del dos mil cuatro.