

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA  
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**PROYECTO DE LEY**

**REFORMA DEL ARTÍCULO 96 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA  
SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE  
LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**VARIOS SEÑORES DIPUTADOS  
Y SEÑORAS DIPUTADAS**

**EXPEDIENTE N.º 20.117**

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS  
PARLAMENTARIOS**

**PROYECTO DE LEY**

**REFORMA DEL ARTÍCULO 96 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA  
SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE  
LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**Expediente N.º 20.117**

**ASAMBLEA LEGISLATIVA:**

Costa Rica es una de las democracias más estables y antiguas del continente, pero eso no significa que su sistema político no sea perfectible. Una vez que los aspectos más básicos de pureza del sufragio y del acceso de los ciudadanos a elegir y ser electos han sido alcanzados, se pueden emprender lo que algunos autores describen como reformas de “segunda generación” (Casas & Zovatto, 2015).

Estas reformas se preocupan no solamente por lo que ocurre el día de las votaciones, sino que también se preocupan porque el proceso en el que se desarrollan sea equitativo entre todos los participantes (Gutiérrez & Zovatto, 2011). Una de estas reformas concierne al sistema de financiamiento de partidos contenido en el artículo 96 de nuestra Constitución Política.

Costa Rica fue uno de los primeros países de América Latina en regular el financiamiento político (Casas & Zovatto, 2015). La visión de garantizar mayor equidad entre participantes y disminuir la influencia de recursos privados se tradujo en la introducción del financiamiento público de los partidos políticos a partir de 1956.

Posteriores reformas al artículo 96 en 1971 y 1997 instauraron el acceso anticipado, aparte del financiamiento estatal en lugar de ser un acceso únicamente post-electoral, así como la autorización de gastos distintos a los de corte estrictamente electoral y la generación de más controles sobre las contribuciones privadas (Sobrado González, 2011, pp. 225-226).

A pesar de estos avances, los informes del Programa del Estado de la Nación (PEN) de los últimos años vienen señalando que el actual modelo de financiamiento político es una de las principales debilidades de nuestro sistema democrático, dado que profundiza la desigualdad entre los partidos participantes (Programa Estado de la Nación, 2015-2014). La reforma del Código Electoral de 2009 introdujo algunos cambios importantes, pero los proponentes de esta iniciativa consideran necesaria una reforma constitucional. El objetivo de esta es consolidar los logros obtenidos y adicionar otros rubros importantes.

La pretendida reforma introduce tres cambios en el citado artículo 96: el primero reduce de 0,19% a 0,11% el porcentaje máximo del Producto Interno

Bruto (PIB) que estaría destinado a los procesos electorales; el segundo agrega los gastos para la operación permanente a la lista de gastos que pueden ser sufragados con la contribución estatal; el tercer cambio introduce el sistema de “valor por voto” como criterio para recibir los fondos de la contribución estatal.

El primer cambio no representa una novedad en nuestro sistema político, simplemente eleva a rango constitucional una práctica que se ha venido implementando por vía legal. Por ejemplo, la Ley N.º 8119, Adición de un Transitorio al Artículo 187 del Código Electoral, Ley N.º 1536, de 3 de agosto de 2001 señalaba que la contribución para las elecciones de 2002 no podría exceder el 0,10% del PIB.

Por su parte, el primer transitorio del proyecto de reforma al Código Electoral de 2009 establecía un 0,11% del PIB para las elecciones de 2010 (Sobrado González, 2011, p. 230). Actualmente se discute un proyecto de ley (expediente 19.559), iniciativa del diputado Ottón Solís, que propone que para las elecciones nacionales de 2018 y las elecciones municipales de 2020 se utilizará el 0,11% del PIB de 2016. De ahí que este cambio viene a consolidar una práctica que se ha dado por más de una década.

Vale la pena mencionar que Costa Rica tiene uno de los subsidios públicos más generosos de la región. Un estudio de IDEA/OEA señala que Uruguay, Panamá, México, República Dominicana y Costa Rica superan \$5 por votante. En cambio, varios países de la región otorgan menos de \$1 por votante. Asimismo, solo en Uruguay, República Dominicana, El Salvador, Panamá y Costa Rica el subsidio alcanza al menos el 0,05% del PIB (Casas & Zovatto, 2015, p. 87).

Estos datos son importantes porque para que el financiamiento estatal cumpla su cometido, debe permitir que los partidos dependan menos de las contribuciones privadas (Casas & Zovatto, 2015). En el caso de Costa Rica, el mismo estudio señala que el subsidio existente cubre gran parte de los gastos de los partidos políticos (Casas & Zovatto, 2015, p. 89). En este sentido, la disminución de 0,19% a 0,11% es justificada porque el rubro propuesto ha sido suficiente para financiar los gastos de los partidos.

La reforma propuesta también señala que un porcentaje del 0,11% será destinado para las elecciones municipales. Históricamente no existía financiamiento específico para los procesos electorales municipales y solo los partidos provinciales y nacionales tenían derecho a la contribución estatal. El *Décimo Informe del Estado de la Nación* había señalado la falta de cobertura de las elecciones municipales como una de las debilidades de nuestro sistema político (Programa del Estado de la Nación citado p. Sobrado González, 2011, p. 252).

Fue en el marco de la discusión del proyecto de reforma del Código Electoral de 2009, que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) emitió una resolución, indicando que aunque el artículo 96 era omiso en cuanto a las

elecciones municipales, se podía destinar parte de los recursos para dichos comicios mientras que el porcentaje del PIB dedicado a las elecciones se mantuviera igual.

Gracias a esta interpretación, el artículo 91 del Código Electoral contempla el financiamiento para las elecciones municipales, destinando un 0,03% del PIB para estos gastos. Esto además posibilitó el acceso de los partidos cantonales al financiamiento estatal (Sobrado González, 2011). Las elecciones municipales de 2010 fueron las primeras en beneficiarse con la nueva situación y la introducción de este cambio en la reforma propuesta simplemente eleva a rango constitucional lo que ya se había conseguido.

El segundo cambio propuesto tampoco es una novedad en el sistema político, pero sí busca consolidar uno de los cambios introducidos con la reforma al Código Electoral de 2009. Este cambio agrega, los gastos de operación permanente, a la lista de gastos que pueden ser cubiertos con financiamiento estatal. Esto facilitaría que los partidos políticos puedan seguir funcionando en época no electoral.

El financiamiento estatal puede ser dividido en dos tipos dependiendo de su periodicidad: financiamiento electoral o financiamiento permanente (Casas & Zovatto, 2015). Este último tipo de financiamiento permite la consolidación de los partidos más allá de la época electoral. Por ejemplo, Casas & Zovatto (2015) compararon las democracias de América Latina con las de Europa Occidental y encontraron que la primera región tradicionalmente se ha enfocado en el financiamiento electoral, mientras que la segunda contempla formas de financiamiento permanente. Los autores explicaron que en nuestra región, incluso en las democracias más desarrolladas como Costa Rica, aún persiste un bajo nivel de institucionalización de los partidos.

Se han venido haciendo esfuerzos para apoyar cada vez más las actividades de investigación y capacitación de los partidos y actualmente más países latinoamericanos combinan las subvenciones electorales y permanentes (Casas & Zovatto, 2015, Gutiérrez & Zovatto, 2011). Uno de los casos destacados es el de México, país que destinó parte importante del subsidio estatal para gastos de corte permanente y donde el financiamiento propiamente electoral representa únicamente una quinta parte del financiamiento público total (Casas & Zovatto, 2015, p. 83).

Por su parte, el PEN (2013) habla de las tres funciones esenciales de los partidos políticos: socialización política, agregación de intereses y social. Lograr estas funciones solo es posible mediante financiamiento permanente. Y en este mismo estudio, el PEN constató poca actividad de los partidos costarricenses una vez finalizada la época electoral.

Esto nos permite entender por qué en un artículo sobre el financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica, el señor Luis Antonio Sobrado González

(2011), presidente del TSE, señalaba que una de las principales falencias del país era que no se había introducido el financiamiento permanente de los partidos políticos, situación que explicaba el limitado alcance nacional y la débil estructura partidaria de los mismos.

En el mismo artículo, Sobrado señaló las modificaciones que se han ejecutado para superar dicha falencia. Mientras la reforma constitucional de 1997 ya había introducido el rubro de gastos de “capacitación y organización política”, la reforma del Código Electoral de 2009 instauró que estos gastos serían liquidados por el TSE de forma trimestral. Anteriormente estos se liquidaban una única vez luego de las elecciones y en conjunto con los gastos electorales. Según el presidente del TSE, la introducción de la liquidación trimestral fue una transición hacia un sistema de financiamiento permanente.

El artículo 93 del Código Electoral establece qué se entenderá por gastos: a) organización política, b) capacitación, b) divulgación y d) censo, empadronamiento, investigación y estudios de opinión; una lista que no es exhaustiva porque el artículo señala la posibilidad de regular otro tipo de actividades vía reglamento.

El artículo define los gastos por organización como “*todo gasto administrativo para fomentar, fortalecer y preparar a los partidos políticos para su participación de modo permanente en los procesos políticos y electorales*”. Aun cuando lo enunciado en este artículo parecería ser suficiente para garantizar el reconocimiento de los gastos de operación permanente del TSE, en la práctica no ha sido así. Los partidos aún tienen problemas para que gastos propios de la labor sean aceptados por el TSE, debido a una interpretación restrictiva de actividades que califican como eventos de “capacitación y organización política”. Esto explica porque mediante la adición de “...y operación permanente” se busca garantizar plenamente el acceso de los partidos al financiamiento permanente.

El tercer cambio es el punto medular de esta reforma constitucional y consiste en introducir el sistema de “valor por voto”. La reforma específicamente señala que:

*“el monto total asignado para la contribución estatal se dividirá entre el financiamiento indirecto que administre el Tribunal Supremo de Elecciones bajo el principio de equidad en favor de los partidos políticos, y entre el número total de los sufragios válidamente emitidos lo que establecerá el valor por voto individual. Los partidos con derecho a contribución estatal recibirán está conforme a los votos emitidos a su favor.”*

Además de la inclusión del “valor por voto”, se agrega el financiamiento de tipo indirecto o en especie. Ejemplos de financiamiento indirecto son los siguientes: transporte público gratuito, la exención de impuestos a las donaciones, acceso a los medios, impresión de planes de gobierno, servicio postal y de correspondencia para los partidos políticos, entre otros.

Este financiamiento estaría disponible para todos los partidos y sería administrado por el TSE. Hasta el momento, el único ejemplo de financiamiento indirecto en Costa Rica es la posibilidad de que los partidos utilicen las instalaciones de las instituciones públicas. Por esta razón, Sobrado hablaba que la poca utilización de este financiamiento era una de las causas de inequidad entre los partidos costarricenses (Sobrado González, 2011). Esta reforma no especifica los tipos de financiamiento indirecto que serían permitidos, sino que deja lugar para que esto sea definido por ley.

La reforma también elimina la parte del artículo que obligaba la comprobación de los gastos, como requisito para liquidar el dinero al que los partidos tienen derecho. La principal razón del cambio, es que la comprobación de estos gastos se convirtió en un obstáculo, para que los partidos accedan a los recursos estatales.

Un problema es el tiempo de respuesta del TSE, ya que los partidos no reciben el dinero de forma expedita. Otro problema es que no todos los gastos son autorizados. Esto ha significado que luego de cada elección, los partidos reciban menos dinero del que gastaron, lo cual los pone en riesgo de quedar en estado de insolvencia.

Datos del TSE revelan que para la contribución estatal del período (2002-2006), los partidos liquidaron un total de ₡10560324 y solo les fue aprobado ₡7452463 (Sobrado González, 2011, cuadro 1, p. 235). Es decir, casi un 30% de los gastos incurridos por los partidos fueron rechazados. Por su parte, un informe del PEN (2012) demostró que el TSE no cubrió casi un 25% del financiamiento de las elecciones presidenciales ni municipales de 2010, debido a problemas con la documentación (p. 239).

Entre las principales razones para no aprobar los gastos de los partidos se encuentran: incumplimiento de requisitos formales en los documentos utilizados, presentación extemporánea de la información, incongruencia entre los documentos de respaldo y el registro contable, que los gastos excedían el monto al que los partidos tenían derecho, entre otros. El primer motivo sobre requisitos formales representó poco más de un 50% de los montos no reconocidos en 2010 (Programa Estado de la Nación, 2013, cuadro 5.5, p. 240).

Varios partidos no cuentan con las estructuras financieras necesarias para cumplir con todos los requisitos establecidos por el TSE, lo que contribuye a que sus gastos sean rechazados. Los partidos más pequeños son los que tienen más dificultades para acceder al financiamiento estatal. Por ejemplo, para las elecciones de 2010, las primeras que tuvieron financiamiento para comicios municipales - uno de cada tres partidos a nivel cantonal tuvo cuestionamientos sobre sus gastos por el TSE (Programa del Estado de la Nación, 2012, p. 238). También en esas mismas elecciones, a un partido pequeño se le rechazó el 96% de sus gastos y a otro partido pequeño el 100% (Programa Estado de la Nación, 2013, p. 240).

El TSE había venido haciendo esfuerzos para simplificar los trámites de comprobación de gastos, pero los datos mencionados muestran que este sistema no está cumpliendo con el fin primordial del artículo 96: que los partidos tengan acceso al financiamiento estatal.

Tampoco está cumpliendo con el objetivo de equidad en la competencia electoral, pues los partidos más pequeños son los que tienen mayores dificultades para acceder al financiamiento. Por ende, los proponentes de este proyecto buscan evolucionar hacia el sistema de valor por voto y así garantizar que los partidos accedan al financiamiento electoral al que tienen derecho.

En la medida en que el financiamiento por parte del Estado sea mayor, los partidos se vuelven menos dependientes de recursos de origen privado y de los riesgos que ello implica. Aun cuando la mayoría de los recursos privados tengan un origen legítimo, hay algunos riesgos: la utilización de financiamiento de origen espurio o ilegal, la compra de influencia y los conflictos de interés, y la introducción de inequidades entre los participantes dependiendo de cuáles partidos logran recaudar fondos privados y cuáles no. Estos riesgos se ven agravados porque en América Latina el financiamiento privado no necesariamente está conformado por muchos pequeños donantes, sino que el financiamiento es usualmente brindado por un grupo pequeño de donantes con alto poder adquisitivo (Casas & Zovatto, 2015).

Los estudios sobre nuestro país han señalado que Costa Rica no es una excepción a esta tendencia regional (Casas Zamora citado por Casas & Zovatto, 2015). Y aunque el acceso a más financiamiento público no hace a un país completamente inmune a estos riesgos, sí puede contribuir a equilibrar la competencia electoral (Casas & Zovatto, 2015).

Cabe enfatizar que el sistema de valor por voto no debilita el control del TSE. La propuesta de reforma establece que:

*“La ley establecerá la forma en que se acreditará a los partidos la parte correspondiente a su contribución estatal en función de los votos recibidos. De igual manera, indicará la forma en que se fiscalizará, auditará y controlará el uso correcto de los recursos recibidos y señalará las sanciones a los partidos y sus personeros por el uso indebido.”*

Casas & Zovatto (2015) establecen que para que las normas sobre financiamiento electoral tengan un verdadero impacto, estas deben ir acompañadas de un régimen sancionatorio eficaz y variado. Esta propuesta es consistente con esta afirmación y simplemente eleva a rango constitucional uno de los principales avances de la reforma al Código Electoral de 2009.

Esta reforma había fortalecido las funciones de inspección, fiscalización y sanción del TSE, lo que se reflejaba en un mayor control sobre el uso del financiamiento público, mayor control sobre el uso del financiamiento privado y

mayores facultades sancionatorias. Una de las principales contribuciones de la reforma de 2009 fue la introducción de “faltas electorales” sancionadas con multas. Anteriormente solo se contemplaban los delitos electorales y su aplicación había sido prácticamente nula (Sobrado González, 2011).

Aun cuando esta reforma elimina la necesidad de comprobación de los gastos, los partidos que hagan un uso irregular de los recursos serán sancionados. Adicionalmente, en el caso específico del financiamiento de corte indirecto, se fortalecen los controles por el TSE, porque tendría a su cargo todos los desembolsos asociados a este tipo de financiamiento. La reforma propuesta además deja abierta la puerta para que luego se puedan fortalecer las facultades fiscalizadoras del TSE vía una ley.

Finalmente, esta reforma mantiene el umbral necesario para acceder al financiamiento estatal (4% de votos válidos o al menos un diputado). Esta es una forma de mantener un equilibrio entre que más y más nuevos partidos tengan acceso a recursos y evitar la proliferación de partidos con fines meramente de lucro. Asimismo, esta reforma mantiene la opción de financiamiento anticipado, financiamiento clave para la equidad de la competencia electoral. Finalmente, la reforma no varía el carácter público de la información del financiamiento privado, manteniendo los requisitos de publicidad y transparencia con los que ya se había venido trabajando.

Con base en todo lo anterior, sometemos a consideración de las y los diputados, la siguiente propuesta de reforma constitucional. El objetivo de la misma es mejorar el sistema de financiamiento de los partidos políticos con el fin de fortalecerlos como instituciones de carácter permanente y con el fin de lograr mayor equidad en la competencia electoral.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA  
DECRETA:

**REFORMA DEL ARTÍCULO 96 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA  
SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE  
LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**ARTÍCULO 1.-** Modifíquese el artículo 96 de la Constitución Política para que en adelante se lea de la siguiente manera:

**“Artículo 96.-** El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas. El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

**1)** La contribución será del cero coma once por ciento (0,11%) del producto interno bruto del año tras anterior a la celebración de la elección para presidente, vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje.

Este porcentaje se destinará a cubrir, mediante financiamiento directo e indirecto, los gastos que genere la participación de los partidos políticos en los procesos electorales nacionales y municipales, en la proporción que determine la ley, así como a satisfacer sus necesidades de capacitación, organización política y operación permanente. Concluido el respectivo proceso electoral y determinado el monto que corresponda a cada partido político a título de financiamiento directo, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) les entregará lo correspondiente a capacitación, organización política y operación permanente. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros.

**2)** Tendrán derecho al financiamiento directo los partidos políticos que participaren en los procesos electorales nacionales y alcanzaren al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un diputado. En los procesos municipales, tendrán derecho a este financiamiento las agrupaciones políticas que alcancen el indicado porcentaje de los sufragios válidamente emitidos en el cantón respectivo o elijan al menos un regidor.

**3)** El financiamiento directo se distribuirá entre los partidos políticos con derecho a este, en proporción a los sufragios

válidamente emitidos en su favor. Para ello, el valor por voto individual se fijará dividiendo el monto total previsto para este rubro entre el resultado de la suma de los votos válidos emitidos -en la respectiva elección- para aquellas agrupaciones que cumplan con los requisitos de acceso señalados.

La ley precisará los procedimientos para la fiscalización, auditoría y control del origen y uso de todos los recursos de las agrupaciones políticas; así como los procedimientos para la asignación de dichos recursos, los cuales deberán respetar los principios de transparencia y rendición de cuentas. Además, dispondrá las sanciones que correspondan por su incumplimiento.

**4)** Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte del financiamiento directo, según lo determine la ley.

El financiamiento indirecto será administrado por el TSE bajo el principio de equidad en favor de los partidos políticos. La ley establecerá el porcentaje del total de los recursos de la contribución estatal que corresponderá al financiamiento indirecto y también especificará y regulará los distintos tipos de financiamiento indirecto disponibles.

**5)** Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.

La ley que establezca los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de este artículo, requerirá, para su aprobación y reforma, el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Rige a partir de su publicación.

Antonio Álvarez Desanti

Mario Redondo Poveda

Natalia Díaz Quintana

Gerardo Vargas Rojas

Ana Patricia Mora Castellanos

Otto Guevara Guth

Gonzalo Alberto Ramírez Zamora

Edgardo Vinicio Araya Sibaja

Carmen Quesada Santamaría

Gerardo Fabricio Alvarado Muñoz

Laura María Garro Muñoz

Marco Vinicio Redondo Quirós

**Rolando González Ulloa  
DIPUTADOS Y DIPUTADAS**

**19 de octubre de 2016**

- NOTAS:**
- **Este proyecto no tiene comisión asignada.**
  - **Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios.**