

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA

Rubén HERNÁNDEZ VALLE

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación.* III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema.* IV. *Partidos políticos.* V. *Requisitos para la constitución de los partidos políticos a nivel nacional.* VI. *Requisitos para la constitución de partidos a nivel provincial y cantonal.* VII. *Estructura interna de los partidos.* VIII. *Democracia interna, derecho de participación.* IX. *Tratamiento del tema de género.* X. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos.* XI. *Financiamiento de los partidos políticos.* XII. *Coaliciones y fusiones de los partidos.* XIII. *La extinción y la cancelación de la inscripción de los partidos.* XIV. *Otras formas de participación política.* XV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas.* XVI. *Afiliación a organizaciones internacionales.* XVII. *Evaluación.* XVIII. *Reformas planteadas en la actualidad. Tendencias.*

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

La primera regulación constitucional de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico costarricense se dio con la promulgación de la Constitución de 1949.

En el artículo 98 se consagró el derecho fundamental a formar partidos políticos. Sin embargo, el segundo párrafo prohibía la formación o el

funcionamiento de aquellos que, por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales, tendieran a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica, o que atentaran contra la soberanía del país, todo a juicio de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros y previo informe del Tribunal Supremo de Elecciones.

La Ley núm. 5698, de 1975, derogó ese segundo párrafo, introduciendo en el primero, la condición de que para agruparse en partidos políticos debe existir el compromiso expreso de respetar el orden constitucional de la República de Costa Rica.

Mediante Ley núm. 7675, del 2 de julio de 1997, se le introdujo un segundo párrafo que establece lo siguiente: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular, serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

Por Ley núm. 2036, del 18 de julio 1956, se reformó el artículo 96 de la Constitución para introducirle un segundo párrafo que decía: “El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos”.

Mediante Ley núm. 4765, del 17 de mayo de 1971, se reformó ese segundo párrafo para ampliar la participación del Estado de sufragar los gastos a su financiación previa.

Sin embargo, mediante Sentencia 980-91, la Sala Constitucional declaró inconstitucional el sistema de financiación previa de los partidos políticos.

Por Ley núm. 4973, del 16 de mayo de 1972, se rebajó de un 10% a un 4% el porcentaje de votos necesarios para que un partido político tenga derecho a recibir contribución del Estado.

Finalmente, mediante Ley 7675, del 2 de julio de 1997, se reformó totalmente el artículo, para desembocar en la redacción actual, que eliminó la financiación previa de los partidos políticos y restringe la intervención del Estado a sufragar los gastos electorales.

En el Código Electoral, aprobado mediante Ley núm. 1536, del 10 de diciembre de 1952, se estableció la primera regulación legislativa de los partidos políticos en Costa Rica. En efecto, en el citado Código se introdujo el título IV, de los artículos 57 al 78, en donde se regula su organi-

zación, patrimonio, funcionamiento, inscripción, designación de candidatos e inscripción de candidaturas, etcétera.

Posteriormente se introdujo el título X, en el que se regula la contribución pública y privada para financiar los gastos político-electorales de los partidos políticos. Este título sufrió una reforma total, mediante Ley núm. 7653, del 28 de noviembre de 1996, con el fin de ajustarla a la reforma del artículo 96 de la Constitución.

El título IV ha sufrido importantes reformas mediante las siguientes leyes: núm. 4532, del 11 de julio de 1969; núm. 7094, del 27 de mayo de 1988; núm. 7142, del 8 de marzo de 1990; núm. 7653, del 28 de noviembre de 1996 y núm. 7794, del 30 de abril de 1998.

II. UBICACIÓN DEL TEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN

En Costa Rica los partidos políticos están regulados en los artículos 96 y 98 de la Constitución Política y en los numerales 57 a 78 y 176 a 194 del Código Electoral.

Además, los estatutos políticos de cada partido contienen disposiciones relativas a la organización y funcionamiento interno de cada uno de ellos, los cuales son aplicados por el Tribunal Supremo de Elecciones a la hora de resolver las controversias internas sometidas a su jurisdicción. Es decir, tales estatutos constituyen una fuente del derecho electoral costarricense.

III. OTROS PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO QUE PUEDEN RESOLVER SOBRE EL TEMA

De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política, “la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones”, que es un órgano constitucional con independencia en el desempeño de su cometido.

De conformidad con el numeral 103 de la Constitución, las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones, en materia electoral, pasan en autoridad de cosa juzgada.

Adicionalmente, los artículos 10 y 48 de la Constitución y la Ley de la Jurisdicción Constitucional son también aplicables a los partidos políticos, en la medida en que sus actos u omisiones quedan sujetos al contralor de constitucionalidad que ejerce la Sala Constitucional sobre su actividad.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Concepto*

Ni la Constitución Política ni el Código Electoral tienen un concepto de partido político. El segundo párrafo del artículo 98 constitucional, sin embargo, indica que “Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política”, con lo cual, de manera implícita, indica cuáles son las funciones principales que deben cumplir.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional los ha definido como “agrupaciones de ciudadanos, libremente formadas de carácter ideológico, sin límite en cuanto a su número, con una organización básica legalmente establecida para efectos de participar en elecciones con proposición de candidatos a fin de obtener puestos de poder” (voto 2535-91).

2. *Naturaleza jurídica*

Ni la Constitución ni la ley definen la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Sin embargo, tanto la jurisprudencia de la Sala Constitucional como del Tribunal Supremo de Elecciones los ha definido como entes públicos no estatales.

Dijo la Sala Constitucional sobre el tema: “Partiendo de esta posición conferida por la misma Constitución a las agrupaciones políticas viene también al caso recordar que se ha reconocido que su naturaleza es de entes de derecho público no estatal con base asociativa” (voto 5379-97).

Inicialmente el Tribunal Supremo de Elecciones los definía: “Resulta de interés público no estorbar la lícita actividad privada de los partidos, que como reiteradamente lo ha dicho este Tribunal, son entes de derecho

público que con su actividad política contribuyen a la formación de los órganos del Estado” (voto 324-71).

Esta resolución no analiza los elementos que hacen posible afirmar que, en nuestro ordenamiento, los partidos políticos son entes de derecho público. Por otra parte, tampoco aclara si son entes públicos estatales o no estatales, aunque de su texto pareciera derivarse que acoge la segunda tesis.

Recientemente ha precisado, con fundamento en alguna jurisprudencia de la Sala Constitucional, que se trata de entes públicos no estatales. El Tribunal ha dicho lo siguiente sobre el tema: “partido político” más allá de lo que jurídicamente debe entenderse por tal, a saber, un ente público cuya formación, estructura y funcionamiento están regulados por la Constitución y la Ley y, en los aspectos permitidos por ésta, por sus propios estatutos, de tal manera que son entidades jurídicas con personería propia e independientes de las personas físicas que las conforman” (voto 1748-E-99).

Para determinar la naturaleza jurídica de los partidos políticos en nuestra legislación, hay que analizar además, si los elementos de los entes públicos no estatales se aplican en estricto sentido a los partidos políticos, algunas peculiaridades que contienen nuestro Código Electoral, la Ley General de la Administración Pública y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en relación con el tema en estudio.

Desde el punto de vista de su origen, el derecho a la formación de los partidos políticos implica la concurrencia del ejercicio de un derecho subjetivo público, garantizado a todos los ciudadanos en el artículo 98 de la Constitución y desarrollado luego por los artículos 1o. y 57 del Código Electoral y de un acto condición del Registro Civil, que autoriza su inscripción y funcionamiento, conforme lo establecen los artículos 64, 67 y 68 del Código Electoral.

En cuanto a los fines, el mismo artículo 98 de la carta política dispone que los partidos tienen como objetivo “intervenir en la política nacional, siempre que éstos se comprometan a respetar el orden constitucional de la República”. En realidad los fines últimos de cualquier partido político son: alcanzar el ejercicio del poder público para realizar, a través de él, su ideología en los diversos campos de la actividad estatal.

Evidentemente, las personas que integran los partidos políticos no son funcionarios públicos, pues dentro de su estructura y organización en-

contramos una gama diversa de categorías, tales como afiliados, simpatizantes, militantes, dirigentes, etcétera. Los que trabajan bajo una relación de dependencia con los órganos del partido no son tampoco funcionarios públicos, por lo que sus relaciones laborales quedan sujetas a un régimen de empleo privado.

El patrimonio de los partidos políticos es mixto en nuestro país, pues éstos están autorizados para recaudar fondos privados, pero a la vez reciben una contribución del Estado para sus gastos, conforme lo autoriza el artículo 96 de la Constitución. Por tal razón la adquisición de sus bienes y servicios no debe realizarse mediante el procedimiento de concurso público, como en cambio es obligatorio para los entes públicos.

Dentro de este orden de ideas, ha dicho la jurisprudencia de la Sala Constitucional que

en razón de su naturaleza jurídica y la actividad que desempeñan, los partidos políticos no están sujetos a los procedimientos de contratación que establece la Ley de Contratación Administrativa, pues, además de que el Estado no les ha asignado previamente, vía presupuesto, los recursos que respalden sus contrataciones, lo que las sujetaría al trámite licitatorio, sino que lo que prevé es una contribución a sufragar gastos electorales (voto 1528-2003).

Los partidos políticos no dictan actos administrativos en sentido estricto, pues su función típica no reviste naturaleza administrativa.

Es conveniente aclarar que, en nuestro ordenamiento, a diferencia de otras naciones como Argentina, Uruguay, Francia, etcétera, donde se ha construido el concepto dogmático de los entes públicos no estatales, éstos últimos, cuando realizan actividad administrativa, quedan sujetos al contralor jurisdiccional de la vía contencioso-administrativa.

En efecto, el artículo 49 de la Constitución señala que la actividad administrativa de todas las entidades públicas está sujeta al contralor de legalidad de la vía contencioso-administrativa.

Los artículos 1o. y 20.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa reglamentan la impugnación de los actos administrativos —individuales o generales— de todos los entes públicos ante esa jurisdicción.

Por otra parte, el artículo 1o. de la Ley General de la Administración Pública incluye, dentro de la esfera de su regulación, a todos los entes

menores, es decir, tanto a los estatales como a los no estatales. De donde se deduce que los entes públicos no estatales en Costa Rica están sujetos al régimen jurídico establecido en la Ley General de la Administración Pública, siempre y cuando realicen actividad administrativa.

En el caso de los partidos políticos, hay que concluir que éstos no prestan un servicio público, por lo que no satisfacen cometidos estatales propiamente dichos.

Su función propia es la de participar en los procesos electorales y coadyuvar con los órganos estatales competentes al efecto, cuyo régimen jurídico lo establece el derecho electoral y no el administrativo.

En otros términos, los partidos políticos realizan actividad electoral y no administrativa propiamente dicha, por lo que sus actos no quedan sujetos al contralor de legalidad que arbitran los tribunales contencioso-administrativos.

El constituyente, en todo caso, quiso que toda la actividad electoral fuera competencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones, por lo que los actos internos de los partidos son recurribles ante ese Tribunal.

Así lo comprendió el legislador, e introdujo una reforma al artículo 64 del Código Electoral, a fin de que las impugnaciones de las Asambleas de los partidos puedan ser recurridas primero ante el Comité Ejecutivo Superior del partido, luego ante el Registro Civil y finalmente ante el TSE. Estas disposiciones se aplican cuando las violaciones acusadas son contra la normativa interna del partido.

En cambio, cuando esa misma actividad vulnera o amenaza violar un derecho tutelado constitucionalmente y que no sea de naturaleza electoral, como la violación del debido proceso, en tal hipótesis, los eventuales afectados pueden hacer uso del recurso de amparo contra sujetos privados ante la Sala Constitucional, pues en la especie se cumple con los requisitos para tener acceso a esa jurisdicción; sea que los órganos del partido se encuentren, de hecho o de derecho, en una situación de poder frente al recurrente y que no existan otros remedios administrativos ni jurisdiccionales para tutelar rápida y eficientemente el derecho vulnerado o amenazado de violación.

En otros términos, la actividad de los partidos que lesiona derechos fundamentales de sus asociados que no tengan relación directa con los derechos electorales, está sujeta al contralor de constitucionalidad por medio del recurso de amparo contra sujetos privados, que establece la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En síntesis, los actos de los partidos políticos no están sujetos al control de los tribunales contencioso-administrativos, sino de los tribunales ordinarios cuando se trata de actividades con terceros (contratos, relaciones laborales, etcétera). En los casos en que revisten naturaleza electoral se impugnan ante el TSE, y cuando vulneran o amenazan violar derechos fundamentales de sus simpatizantes, miembros o afiliados, diferentes de los electorales propiamente dichos, se impugnan ante la Sala Constitucional.

En consecuencia, su naturaleza jurídica es *sui generis*, pues al tener como fundamento de su existencia una base corporativa, gozan de una amplia autonomía de organización interna, lo que los diferencia netamente de los entes públicos no estatales, los cuales encuentran siempre fundamento en un acto legislativo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 121, inciso 20, de la Constitución.

En efecto, los partidos se organizan como asociaciones, en el ejercicio del derecho fundamental a la participación política, y adquieren personería jurídica por un acto condición del Registro Civil. En cambio, los entes públicos no estatales son creación directa de la ley y derivan su personería jurídica del mismo acto de creación.

Por otra parte, los entes públicos no estatales ejercen potestades públicas por delegación del Estado. Los partidos políticos, en cambio, no ejercen potestades públicas, sino que su actividad es el resultado del ejercicio del derecho fundamental a la participación política.

Los miembros forman parte de los partidos en el ejercicio del derecho fundamental de asociación, en tanto que los miembros de los entes públicos no estatales lo son porque reúnen las condiciones señaladas en la ley de su creación. Es decir, en el primer caso la pertenencia es voluntaria, en el segundo es obligatoria.

En conclusión, los partidos políticos tienen una naturaleza jurídica *sui generis* en el ordenamiento costarricense, dado que están sujetos simultáneamente a regulaciones públicas y privadas.

V. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL

El artículo 98 de la Constitución dispone que la creación y el ejercicio de su actividad será libre dentro del respeto a la Constitución y la ley.

Dentro de esta visión, el artículo 57 del Código Electoral señala que los electores tienen plena libertad para organizar partidos políticos, lo cual es desarrollo del derecho consagrado, en ese mismo sentido, como ya lo indicamos, en el numeral 98 de la Constitución.

Para este efecto, todo grupo de electores no menor de cincuenta puede constituir un partido político si concurre ante un notario público a fin de que éste inserte en su Protocolo el acta relativa a ese acto.

A falta de notario, el acta respectiva puede levantarla el juez o el alcalde del domicilio correspondiente. En este último caso, debe protocolizarse dentro de los quince días siguientes, pues de lo contrario no surte efecto la constitución del partido.

En el acta de constitución se deben consignar obligatoriamente los siguientes datos: *a)* los nombres y calidades de todas las personas que integren el grupo solicitante; *b)* los nombres de quienes constituyan el Comité Ejecutivo provisional, y *c)* los estatutos del partido.

Si el partido no fuera inscrito en el Registro Civil dentro de los dos años siguientes contados a partir de la fecha del acta notarial, se tiene por no constituido para todo efecto legal.

Los estatutos de los partidos políticos deben contener, al menos, los siguientes aspectos:

- a) El nombre del partido.
- b) La divisa.
- c) Los principios doctrinales en relación con los aspectos económicos, políticos y sociales de la República.
- d) La formal promesa de respetar el orden constitucional, de acuerdo con su sistema de democracia representativa.
- e) La nómina de los organismos del partido, las facultades y deberes de éstos.
- f) El quórum requerido para la celebración de las sesiones, que no podrá ser inferior a la mitad más cualquier exceso de los integrantes del organismo correspondiente.
- g) El número de votos necesarios para la aprobación de los acuerdos, que no podrá ser inferior al de la simple mayoría de los presentes.
- h) La forma de convocar a sesiones a sus organismos, de modo que se garantice su celebración cuando lo pida por lo menos la cuarta parte de sus miembros.

- i) La forma de consignar las actas, de modo que se garantice la autenticidad de su contenido.
- j) El modo de hacer la elección de los organismos internos del partido.
- k) La forma de publicar su régimen patrimonial y contable, y el de la auditoría interna.
- l) La expresa manifestación de no subordinar su acción política a las disposiciones de organizaciones o Estados extranjeros. Esta prohibición no impide que los partidos integren organizaciones internacionales, participen en sus reuniones o suscriban declaraciones, siempre que no atenten contra la soberanía e independencia del Estado costarricense.
- m) Las normas que permitan conocer el monto y origen de las contribuciones privadas, de cualquier clase, que el partido reciba, y la identidad de estos contribuyentes. El tesorero está obligado a informar los datos anteriores, trimestralmente, al Comité Ejecutivo Superior del partido, con copia al TSE, excepto durante el periodo de campaña electoral donde el informe se debe rendir mensualmente.
- n) El mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 del Código, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular.
- ñ) El porcentaje y la forma en que se hará efectivo lo dispuesto en el artículo 60. de la Ley 7142, del 8 de marzo de 1990.
- o) La obligación de mantener un lugar para notificaciones sobre las resoluciones del TSE.

El artículo 5o. de la Ley de Igualdad de Derechos de Hombres y Mujeres, más conocida como La Ley de la igualdad real, dispone que “los partidos políticos incluirán en sus estatutos, mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos eleccionarios internos, en los órganos internos del partido y en las papeletas electorales”.

Asimismo, los estatutos a que se refiere el párrafo anterior, deberán contener mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los viceministerios, oficialías mayores, direcciones generales de órganos estatales, así como en juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas.

No se admite la inscripción de un partido con nombre o divisa iguales o similares al de otro partido inscrito en el Registro Civil o con derecho de prelación para ser inscrito, cuando la segunda inscripción pueda causar confusión. Tampoco se admiten como divisa la bandera ni el escudo nacional, ni de otro país.

Esta última prohibición plantea un problema jurídico interesante. ¿Qué pasaría si una nueva nación adoptara como bandera la de un partido costarricense ya inscrito? Pareciera que, en tal caso, se debería respetar el derecho adquirido del partido, pues la causal prohibitiva se produjo como consecuencia de un hecho sobreviniente.

Adicionalmente, habría que entender que tampoco se pueden inscribir partidos con nombres o divisas que invoquen motivos religiosos, conforme a la prohibición contenida en el artículo 87 del Código Electoral, puesto que la bandera es la forma más común de hacer proselitismo electoral.

No obstante, el partido actualmente gobernante, Unidad Social Cristiana, se inscribió sin objeción alguna del Registro Civil ni del TSE, lo que nos parece ilegal.

Los partidos políticos inscritos pueden cambiar su nombre o divisa, de acuerdo con el órgano superior del partido, en cualquier momento, excepto dentro de los ocho meses anteriores a una elección, siempre y cuando se ajusten y respeten las prohibiciones señaladas anteriormente.

Los partidos comprenden en su organización: *a)* una Asamblea por cada distrito, formada por los electores del respectivo distrito afiliados al partido; *b)* una Asamblea en cada cantón, formada por cinco delegados de cada distrito elegidos por las respectivas asambleas de distrito; *c)* una Asamblea en cada provincia, formada por cinco delegados de cada cantón elegidos por las respectivas asambleas de cantón, y *d)* una Asamblea Nacional, formada por diez delegados de cada provincia, electos por las respectivas asambleas de provincia.

Además, cada Asamblea está integrada por los demás miembros que se establezcan en sus estatutos, que se escogen con base en principios democráticos y de representatividad. El número de miembros determinados por los estatutos siempre debe ser menor que el de delegados de carácter territorial que se establecen en el Código Electoral, para cada Asamblea.

Esta última disposición, introducida en nuestra legislación electoral en 1996, vino a consagrar la praxis seguida por los partidos políticos durante

muchos años, en que, junto a la Asamblea Nacional, coexistía una Asamblea Plenaria, de la que formaban parte no sólo los delegados territoriales sino también los representantes de los diferentes sectores que conforman el espectro político del partido, tales como sindicalistas, cooperativistas, representantes de la juventud, del movimiento femenino, etcétera.

El quórum para cada Asamblea se integra con la mayoría absoluta, mitad más uno del total de sus integrantes, y sus acuerdos se toman por la mayoría, mitad más uno de los presentes, salvo en los asuntos para los cuales los estatutos establecen una votación mayor.

Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales deben estar necesariamente formadas por un 40% de mujeres.

El TSE, en interpretación auténtica del artículo 60 del Código Electoral estableció que “los delegados de las asambleas de provincias a la Asamblea Nacional deben ser electores de las respectivas provincias” (voto 542-73).

También ha dicho el TSE, por la misma vía, que “considera el Tribunal que la renovación de las estructuras partidarias y en concreto, el nombramiento de los delegados, debe responder al plazo máximo de cuatro años que marca el ciclo electoral costarricense, plazo dentro del que, de conformidad con el principio de razonabilidad democrática, el partido puede disponer lo que a su juicio satisfaga los intereses de su estructura política y el interés de sus partidarios” (voto 1543-E-2001).

El artículo 61 del Código Electoral dispone que la dirección política de los partidos está a cargo de la Asamblea de mayor rango, siendo obligatorios, tanto para los organismos y asambleas inferiores, los acuerdos que tomen en ejercicio de sus atribuciones legales y estatutarias. La ejecución de los acuerdos de toda Asamblea corresponde a su Comité Ejecutivo Superior que está formado como mínimo por el presidente, el secretario y su tesorero.

Para cada miembro del Comité Ejecutivo Superior, la Asamblea Nacional designa un suplente, quien actúa en las ausencias temporales del propietario respectivo.

En el caso de que el partido no se encuentre inscrito a escala nacional, la dirección política le corresponde a su Asamblea Superior.

Antes de la reforma de 1996, la vinculatoriedad de los acuerdos de la Asamblea se extendía también a los miembros del partido que formaran parte de los organismos estatales.

Dicha norma contenía una disposición obviamente inconstitucional, que establecía la obligatoriedad para los representantes del partido en los organismos estatales, es decir, diputados, municipales y eventualmente presidente y vicepresidentes de la República, de acatar los acuerdos que tomara la Asamblea Nacional dentro del ámbito de sus atribuciones.

Esta disposición consagraba, ni más ni menos, un mandato imperativo de los partidos respecto de sus representantes ante los órganos públicos, lo cual es contrario a las normas constitucionales que establecen, de manera inequívoca, que tanto el presidente como los diputados y los municipales son representantes directos del pueblo, es decir, del electorado y no de los partidos políticos.

Los partidos tienen carácter nacional cuando se forman para la elección de presidente de la República, vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa o a una Asamblea Constituyente. Tienen carácter provincial cuando se proponen intervenir solamente en la elección de diputados, y tienen carácter cantonal cuando se funden únicamente para la elección de alcalde municipal, regidores, síndicos municipales y miembros del Consejo de Distrito.

Por consiguiente, cuando el partido esté inscrito en escala nacional se entiende que lo está también en escala provincial en cada una de las provincias, y en escala cantonal en cada uno de los cantones del país, el que solamente se encuentre inscrito en escala provincial se entiende que lo está en escala cantonal en cada uno de los cantones que integran la respectiva provincia.

La inscripción de los partidos políticos puede hacerse en cualquier tiempo, excepto dentro de los ocho meses anteriores a una elección. Dentro de los seis meses previos al día de las elecciones, ni el Registro Civil ni el TSE pueden dictar resolución alguna que ordene inscribir partidos políticos.

Para la inscripción, el presidente del Comité Ejecutivo Superior del partido, y en caso de ausencia o imposibilidad cualquiera de los otros dos miembros del Comité, debidamente autorizado al efecto, puede presentar, con la solicitud, la certificación y el acta notarial de constitución, conforme con lo establecido en el artículo 57 del Código Electoral antes comentado.

Además, deberá adjuntar la protocolización del acta de la Asamblea correspondiente, ya sea distrital, cantonal, provincial, según la escala en que inscribirá el partido, donde se deben consignar los nombres de todos

los delegados electos en cada caso; los Estatutos en los términos prescritos en el artículo 58 del Código Electoral; la lista de los miembros del Comité Ejecutivo Superior con detalle de sus cargos y calidades.

También se deben presentar tres mil adhesiones de electores inscritos en el Registro Civil a la fecha de la constitución del partido, si se tratara de partidos a nivel nacional. Para inscribir partidos de carácter provincial se necesita un número de adhesiones equivalente al 1% del número de electores inscritos en la respectiva provincia. Para los partidos cantonales el mismo porcentaje de los electores inscritos en el cantón.

Esta exigencia plantea un contrasentido, puesto que en algunos casos, como en la provincia de San José, que cuenta en la actualidad con más de 800,000 electores inscritos, resulta más fácil inscribir un partido a nivel nacional que provincial.

Se prohíbe la inscripción de partidos que no hayan cumplido con los requisitos de organización estipulados en el artículo 60 antes indicado, es decir, que no hayan celebrado asambleas distritales, cantonales, provinciales y nacional.

Las asambleas provinciales y nacional deben contar con la presencia de un delegado del TSE, quien da fe de que se cumplieron los requisitos formales que establece el Código y los estatutos, y los verifican. Los delegados del TSE supervisan el correcto desarrollo de las asambleas distritales.

Esta disposición es importante, pues en el pasado se celebraban Asambleas sin el quórum de ley y con violación de disposiciones taxativas del Código Electoral y de los estatutos del respectivo partido.

En la praxis, los delegados del TSE a tales asambleas no son los miembros del Cuerpo de Delegados, sino más bien funcionarios de planta de la institución.

Recibida la solicitud de inscripción, el director del Registro Civil publica un aviso que expresa en resumen el contenido de la inscripción que se pretende, con prevención, para los interesados, de hacer objeciones dentro del término de cinco días a partir de la publicación.

Vencido el plazo de objeciones, el director del Registro, necesariamente dentro de los cinco días siguientes y sin más trámite, acuerda o deniega la inscripción.

Esta resolución tiene recurso de apelación ante el TSE dentro de los tres días posteriores de su notificación a las partes.

Cuando uno o más participantes en cada una de las Asambleas de los partidos, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su celebración impugnaran la validez de los acuerdos tomados en ella, sirve como plena prueba el informe de los delegados del TSE. Corresponde al Comité Ejecutivo Superior resolver esta impugnación dentro del tercer día. Lo resuelto en dicha instancia del partido, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación puede apelarse ante el director del Registro Civil, quien debe resolver dentro del plazo de tres días. Contra lo que resuelva este funcionario puede recurrirse ante el TSE dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes para que, dentro del término de tres días, resuelva en definitiva lo procedente.

La afiliación para inscribir partidos se hace mediante la firma de hojas de adhesión, las cuales pueden ser individuales o colectivas. En este segundo caso, cada una no podrá tener más de veinte firmas.

Las hojas tienen un encabezado, en el cual claramente se indica que los firmantes dan su adhesión pura y simple al partido, que se expresa en forma impresa en cada una de ellas.

También deben contener los nombres y los apellidos de los adherentes, así como el número de su cédula de identidad. Las hojas deben estar autorizadas con el sello del TSE, en el lugar en donde se consigne el nombre del partido. La secretaria del TSE levanta un acta de cada grupo de hojas selladas y entregadas a cada partido, y deja constancia, en cada una, de la fecha en que fue sellada. El sello tiene una validez de dos años a partir de la fecha que se indique. Las firmas deben autenticarse por un abogado o por el delegado cantonal de la jurisdicción del adherente, con el correspondiente sello.

En el caso de que un elector firme para dos o más partidos, sólo se toma en cuenta la afiliación que hubiera sido presentada al Registro Civil en primer término, y las otras quedan sin ningún efecto ni valor. Junto a las hojas de adhesiones debe presentarse una nómina de los adeptos en orden alfabético.

La impugnación de la legitimidad de las firmas de adhesión no estorba el procedimiento de inscripción. El interesado debe realizar la impugnación en la vía penal, a fin de que se castigue al autenticante y a los suplantadores.

Si se comprobara en el juicio de impugnación que el número de firmas legítimas no alcanzó el requerido por el artículo 64 para la inscripción

del partido, el juez lo resolverá y lo comunicará al Registro Civil para que su director ordene la cancelación de la inscripción, la notifique en seguida al partido interesado y haga la publicación en la *Gaceta*.

La acción para impugnar la legitimidad de las firmas prescribe un mes después de publicado en la *Gaceta* el aviso en que se hiciera saber que ha quedado inscrito el partido.

VI. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS A NIVEL PROVINCIAL Y CANTONAL

El artículo 64, inciso *e*, del Código Electoral exige que para la inscripción de partidos, tanto a nivel provincial como cantonal, se requiere un número de adhesiones equivalentes al 1% del número de electores inscritos en la respectiva provincia o cantón, según fuere el caso.

Los demás requisitos son los indicados en el acápite anterior para los partidos inscritos a nivel nacional, con la excepción de que en el caso de los partidos a nivel provincial sólo tendrán asambleas provinciales y cantonales, y en el caso de los inscritos a nivel cantonal sólo tendrán una Asamblea Cantonal.

VII. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS

Como ya indicamos, el segundo párrafo del artículo 98 de la Constitución señala que “Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha señalado que

Quando el Estado regula los partidos limita la potestad de autorregulación de los asociados, pero a la vez él tiene sus propios límites para hacerlo. En este sentido, la voluntad del Estado no puede excluir la de los adherentes, so pena de invalidar el derecho a la participación política de éstos en cuanto se expresa mediante partidos. No podría el Estado ejercer válidamente su competencia reguladora en cuestiones de apreciación política, como el programa del partido, su orientación o concepciones políticas. En este punto conviene precisar que en el Código Electoral, fundamentalmente en las disposiciones impugnadas, se establece una estructura tipo que

deben adoptar todos los partidos en sus estatutos, que puede complementarse con sus propias regulaciones, mientras no vayan a contrapelo del principio democrático (voto 2881-95).

De esa forma, los requisitos de organización y funcionamiento que establece el Código Electoral constituyen apenas un mínimo para los partidos, los cuales pueden ampliarlos mediante la introducción de nuevos órganos y procedimientos en sus estatutos.

En la praxis, los partidos políticos costarricenses amplían considerablemente su organización y funcionamiento respecto de lo señalado por el Código Electoral; por ejemplo, durante las dos últimas campañas políticas, los dos partidos mayoritarios (PLN y PUSC) adoptaron la praxis de escoger sus candidatos a diputados y regidores municipales mediante la realización de elecciones directas. Posteriormente, los candidatos vencedores fueron ratificados por las respectivas Asambleas Nacionales, que es el órgano competente, según el Código Electoral, para elegir candidatos a puestos de elección popular.

VIII. DEMOCRACIA INTERNA, DERECHO DE PARTICIPACIÓN

El principio democrático tiene gran relevancia dentro del ámbito del derecho electoral, pues constituye uno de sus fundamentos jurídico-políticos más importantes.

La democracia es un principio general de la Constitución y, por lo tanto, del ordenamiento. Hay que recordar, antes de seguir adelante, que los principios, al igual que las reglas, pueden clasificarse en materiales y estructurales. Estos últimos, a su vez, se subdividen en procedimentales y organizativos.

El principio democrático se despliega normativamente tanto en su dimensión material (derechos fundamentales) como en su dimensión estructural, tanto organizativa y procedimental (división de poderes, composición y elección de órganos representativos, etcétera). La dimensión estructural del principio democrático, que es la que aquí nos interesa, está referida a las garantías procedimentales u organizativas tanto del Estado como en el ámbito de organizaciones no estatales, pero que tienen una gran relevancia pública, como es justamente el caso de los partidos políticos.

Dentro de este orden de ideas, la jurisprudencia de la Sala Constitucional costarricense ha dicho que “el principio democrático que inspira nuestra organización política y social debe impregnar la actividad de los partidos políticos, que, a pesar de la deficiente regulación con que cuentan, son entidades de derecho público” (voto 2150-92).

El artículo 95 de la Constitución costarricense dispone, en lo conducente, que “la ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios: ...8) Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género”. El numeral 98, que es el que expresamente constitucionaliza los partidos políticos, dispone en su segundo párrafo lo siguiente: “Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

Ambas normas constitucionales, junto con el artículo 96 de la Constitución, que regula la contribución estatal de los partidos políticos, configuran el marco normativo fundamental para la aplicación del principio democrático a la organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica.

Entendemos por democratización interna de los partidos políticos todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendentes a garantizar: *a)* la selección de los dirigentes internos; *b)* la designación de los candidatos a puestos de elección popular; *c)* la determinación de la plataforma política sea el resultado de la voluntad mayoritaria de los miembros del partido, y no la imposición de las cúpulas políticas o económicas; *d)* garantizar la financiación interna de las tendencias; *e)* garantizar, asimismo, la representación proporcional por género, y *f)* tutelar los derechos fundamentales de sus miembros mediante la existencia de un control heterónomo de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos.

Las vinculaciones entre los representantes políticos y su partido están reguladas por normas internas de los propios partidos, lo que hace necesario establecer mecanismos idóneos para garantizar el verdadero ejercicio de la democracia interna de los partidos.

1. *La selección de los dirigentes internos*

En esta materia ha prevalecido históricamente el criterio de que los dirigentes internos deben nombrarse de manera oligárquica, o bien, mediante procedimientos en los que participan sólo determinados sectores del partido.

Otra forma que ha permitido también a las cúpulas mantener el control interno de los partidos ha sido el establecimiento de requisitos muy estrictos para acceder a tales cargos. Con ello se han enseñoreado pequeñas argollas dentro de los partidos.

No obstante, en los últimos años ha habido reacciones contra la concentración del poder interno de los partidos en unas pocas manos. Para ello, se han ideado mecanismos de nombramientos abiertos y democráticos.

Dentro de este orden de ideas, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones ha indicado que

Esta necesidad de democratización resulta aún más evidente, si se toma en consideración que el artículo 65 del Código Electoral los califica (a los partidos políticos) como el único medio para participar en las elecciones, de ahí que resulte comprensible la garantía prevista en la legislación de que cuenten con una estructura mínima, sin perjuicio de que se complemente vía estatutaria, con la salvedad de que por este medio no se puede hacer inoperante el modelo de organización democrática.

Desde esta perspectiva, el ejercicio de esa competencia autorreglamentaria y los actos generales o concretos que de ella se deriven, ya sea en la órbita de la toma de decisiones o en su ejecución, no pueden dificultar o imposibilitar la participación de grupos o personas.

Este derecho de los ciudadanos a agruparse en partidos es un derecho de libertad que obliga a los partidos a estimularlo, erradicando de su seno cualquier decisión tendiente a imponer medios disuasivos o indirectos que pudieran causar un efecto contrario. La participación de los adherentes es fundamental para el ejercicio democrático e impide a la vez la oligarquización, cada vez más en desuso, que procura mantener concentrado el control y el poder de decisión en la cúpula del partido, atentando de esta manera contra su propia democratización.

Dada la incidencia que, desde sus bases, tienen los partidos en la provisión, elección y decisiones de los gobernantes, es connatural a su concepción el que se constituyan en un garante del goce de los derechos y libertades políticas fundamentales que se manifiesta a través del derecho a elegir o ser electo.

[De ahí] la necesidad de que existan espacios de participación en donde sus afiliados cuenten con las mayores opciones de elección posible en los procesos en donde se designan a los representantes que integran los diferentes órganos de dirección del partido o en los que tienen como propósito la designación de sus candidatos, para lo cual a su vez, resulta indispensable que se favorezca la participación de todos aquellos que cumplan con los requisitos y deseen postularse... (voto 1140-E-2000).

De esa manera los partidos tienden a flexibilizar los requisitos exigidos para acceder a puestos de dirección dentro del partido, tales como haber ejercido previamente el cargo de diputado, ministro, etcétera, o haber sido miembro del partido por numerosos años, porque son mecanismos que impiden el acceso de las nuevas generaciones a los cargos directivos dentro de los partidos.

Sin embargo, no se ha logrado todavía que los miembros de los partidos sean los que escojan directamente a sus dirigentes.

2. La designación de los candidatos a puestos de elección popular

Desde hace varios años, los partidos eligen a sus candidatos a la Presidencia de la República mediante el mecanismo de las convenciones partidarias, las cuales no pueden celebrarse antes del 31 de mayo inmediato anterior a las elecciones nacionales. La declaratoria del vencedor de la convención debe ser ratificada por la Asamblea Nacional.

Durante las dos últimas campañas políticas, los partidos mayoritarios —PLN y PUSC— eligieron sus candidatos a diputados y regidores municipales mediante procedimientos de votación directa. Posteriormente, los candidatos más votados fueron ratificados por las respectivas Asambleas Nacionales.

Por otra parte, a la distribución de la lista de los candidatos a diputados electos popularmente se debe añadir la distribución de los puestos tomando en cuenta el género, que por mandato legal es del 40% como

mínimo para las mujeres. De esa forma, cada partido político ha diseñado un sistema propio. Por ejemplo, en el PUSC el aspirante debe obtener por lo menos el 40% de los votos de su distrito electoral para ser elegido; caso contrario, la Asamblea del partido escoge entre los candidatos que hayan obtenido más votos.

Con estas nuevas medidas jurídico-políticas se prohíbe una apertura más democrática de los partidos, y se permite que cualquiera de sus adherentes, que se sienta con capacidad para ello, someta su nombre al electorado de su partido. En esta forma se pueden quebrar las monolíticas cúpulas de poder que la mayoría de las veces se enquistan en los partidos no por capacidad sino más bien por compadrazgos o por militancia vegetativa.

En la praxis, sin embargo, el sistema presenta graves inconvenientes, puesto que aquellos aspirantes con mayores recursos económicos terminan venciendo en las elecciones primarias la mayoría de las veces.

No obstante, si se desea que las convenciones sirvan como un medio auténticamente democrático de elegir a los candidatos a los cargos de elección popular, especialmente a los candidatos a la Presidencia, es necesario rodearlas de una serie de garantías efectivas a fin de que todas las tendencias tengan igualdad de oportunidades para alcanzar la postulación.

Entre tales medidas deberían establecerse, en nuestro criterio, las siguientes:

- a) Prohibición de que los secretarios generales y todas aquellas personas que ocupan cargos dirigentes de relevancia dentro del partido, durante los tres años anteriores a la celebración de una elección primaria, puedan postular sus nombres como precandidatos a la Presidencia de la República. Con ello se evitaría que un precandidato utilice la maquinaria del partido en su beneficio personal.
- b) La propaganda debe limitarse no sólo en tiempo sino también en cantidad, de manera que los precandidatos tengan igual acceso a los medios de comunicación.
- c) El transporte, el día de las elecciones, debería estar en manos del partido y no de las tendencias, a fin de que no haya desigualdades por razones económicas. Además, es ilógico que miembros de un mismo partido tengan que poner a funcionar flotillas de vehículos independientes.

- d) Utilizar parte de la financiación estatal que reciben los partidos con el fin de financiar los gastos de organización, censo y recolección del voto de las distintas tendencias.

Sólo si tales mecanismos se implantan es posible hablar de que las elecciones primarias se realicen en igualdad de condiciones, de manera que salga electo el más apto y no el que tenga más recursos económicos, como sucede con mucha frecuencia.

La experiencia ha demostrado que el sistema de elecciones primarias presenta algunos inconvenientes, entre los que cabe citar:

- a) Complica las operaciones electorales, imponiendo un notable aumento en los gastos.
- b) Favorece el abstencionismo en las votaciones, polarizando el interés de los electores sobre las competencias personales.
- c) Aumenta los gastos de propaganda de cada candidato, favoreciendo, en consecuencia, a los que cuentan con mayor apoyo económico.
- d) Finalmente, fomenta las luchas internas en el seno de los partidos.

Por todas estas razones las elecciones primarias no han podido realizar su principal objetivo, que es sustraer la designación de los candidatos a la influencia de las hegemonías oligárquicas del partido. No obstante tales defectos, es el sistema más democrático que se conoce para la elección de los candidatos a puestos de elección popular.

Sin embargo, el problema más grave es aquel relativo a la influencia que tienen las elecciones primarias sobre la línea ideológico-programática del partido. En realidad, todo sistema de designación no sólo debe responder al fin de favorecer a los aspirantes más idóneos en el seno del partido, sino que, además, debe satisfacer la exigencia de que sea garantizada la adhesión de los candidatos designados a la corriente ideológico-programática del partido.

Por tal motivo, el PLN, en la última elección, estableció la exigencia de que ninguna persona pudiera ser elegida como candidato si no había sido militante activo del partido por un periodo de nueve años antes de su postulación. Sin embargo, el Tribunal Supremo de Elecciones anuló esa disposición por considerarla inconstitucional.

Dijo la jurisprudencia del TSE lo siguiente:

El plazo mínimo de permanencia que algunos partidos han establecido en sus estatutos, como requisito para optar por una candidatura a puesto de elección popular, es un mecanismo que garantiza la efectividad de los principios de pertenencia y adherencia partidaria. Sin embargo, el plazo de adherencia a un partido político a efecto de poder aspirar a cargos públicos de elección popular dentro de él, no puede ser arbitrario, ni desproporcionado, sino que debe responder al principio de la democracia representativa, pues ésta exige que a las personas con derecho a elegir y ser electos, se les dé la posibilidad de cambiar sus inclinaciones partidarias, respetando la libertad de pensamiento y de participación política (voto 859-E-2001).

3. La determinación de la plataforma política

Es evidente que el programa de gobierno debe ser congruente con la ideología que sustenta el partido, pues de lo contrario los gobernantes pierden credibilidad. Por ello, la forma más democrática de establecer la plataforma política de un partido sería mediante la celebración de una convención en la que estuvieran representados los diferentes grupos de intereses que conforman el espectro electoral del partido.

No obstante, esta solución presenta el inconveniente de que casi nunca los delegados a esas convenciones son posteriormente los encargados, en los órganos deliberativos y ejecutivos del gobierno, de ejecutar el programa de gobierno.

Sin embargo, en la praxis costarricense, el programa de gobierno es el que redacta el grupo asesor del candidato presidencial, tomando en cuenta la coyuntura política, económica y social que se presenta al momento de la campaña electoral, lo cual implica, en numerosas ocasiones, que dicho programa sea abiertamente incompatible con la ideología que sustenta oficialmente el partido.

4. La financiación interna de las tendencias

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 actividad proselitista durante la campaña, demandan

una gran cantidad de dinero, que los partidos deben obtener de alguna parte. Los mismos principios son aplicables a las tendencias internas de los partidos.

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.

También el Código Electoral regula las contribuciones privadas. 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 pudieran camuflar 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 resultaran 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 injerencia de personas o grupos económicamente poderosos, o bien de dineros provenientes del lavado de dólares o de las actividades ligadas al narcotráfico, 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.

Esa misma norma del Código Electoral establece la obligación para los tesoreros de los partidos políticos de informar trimestralmente al Tribunal Supremo de Elecciones acerca de las contribuciones que reciban. Durante el periodo comprendido entre la convocatoria y la fecha de las elecciones deberán rendir informes mensuales. Existe una severa penalidad para el tesorero de un partido que incumpla dicha obligación. De esa forma todos los ciudadanos puedan ejercer un control sobre las fuentes de financiación del partido, dado que el artículo 30 de la Constitución les garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos para recabar información de interés público.

Estas disposiciones son también aplicables a las precandidaturas, al interno de los partidos, a partir del momento en que se oficializan, según lo ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones.

Dentro de este orden de ideas, ha establecido dicha jurisprudencia que “las personas físicas y jurídicas nacionales no pueden destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie a las «tendencias», ya que el único legitimado para recibir esas contribuciones lo es el partido político, por medio de las autoridades respectivas”. Por las razones expuestas, la obligación de ajustarse a las restricciones impuestas por la Constitución Política y el artículo 176 bis del Código Electoral, sólo corresponde a las “tendencias” de los partidos políticos cuando aquéllas son oficialmente autorizadas por éstos, es decir, cuando el partido ha regulado su funcionamiento dentro de su organización interna o promovido con su apoyo y dirección tales movimientos políticos, porque, sin duda alguna, la contribución que se haga en este caso a la tendencia, debe entenderse hecha al partido, asumiendo éste, por lo tanto, no sólo la administración de los aportes hechos por medio de la “tendencia”, sino todas las responsabilidades que, con respecto a éstos, le imponen la Constitución y la ley. Como consecuencia de este razonamiento, toda contribución que reciba una tendencia oficializada por el partido, debe ser entregada íntegramente al tesorero de éste para los efectos señalados. Corresponde al partido, además, tomar todas las medidas necesarias para hacer efectivo el indicado procedimiento de control, en virtud de la responsabilidad penal que, para sus personeros, pudiera derivarse de su incumplimiento.

Si la “tendencia” no reúne esas características, constituye una actividad privada independiente no sujeta a aquellas restricciones constitucionales y legales, por más que sus miembros sean conocidamente militantes de un determinado partido político, salvo, claro está, si esa “tendencia” se convierte en un medio indirecto para hacer llegar contribuciones al partido político de que se trate, en colusión con sus dirigentes o personeros porque, en tal caso, rigen respecto de esos aportes, las restricciones y prohibiciones de los artículos 96 de la Constitución Política y 176 bis del Código Electoral. Al hacer esta salvedad, el Tribunal, sin duda alguna, ha tomado en consideración el hecho público y notorio de que algunos aspirantes a lograr una candidatura ya han iniciado una labor proselitista y, aunque así no lo manifiesten expresamente, resulta obvio su propósito.

Para ello, deben establecer naturalmente una estructura estratégica, utilizando diversos métodos de acción, cuidadosamente montados para no hacer referencia expresa a una típica campaña en que involucren al partido político al que pertenecen, pero el propósito de fortalecer su imagen para lograr una futura postulación en esa agrupación política es evidente.

Esta estrecha relación entre los aspirantes-precandidatos y candidatos crea un vínculo imposible de ocultar, de los aspirantes con el partido, aunque éste todavía no los reconozca formalmente como precandidatos o integrantes de una tendencia perteneciente a la agrupación política. Por esta razón, el Tribunal no sólo hace la salvedad ya indicada, sino que reconoce una inconveniente omisión de la ley, al no contemplar a esos movimientos dentro de los que deben someterse también a las regulaciones y prohibiciones constitucionales y legales relativas a los aportes privados a los partidos políticos. Tal omisión, evidentemente, se convierte en un portillo por el cual pueden penetrar, al menos indirectamente, contribuciones prohibidas con grave daño para la transparencia que debe prevalecer siempre en el libre juego democrático. Sin embargo, aunque el Tribunal señala con gran preocupación la existencia de esa puerta abierta, a través de la cual se podrían burlar, con relativa facilidad, las escasas regulaciones existentes en esta materia, no encuentra modo jurídicamente viable, ni siquiera con sus amplias facultades interpretativas, para establecer mecanismos de control. “Sólo la ley puede preverlos y en forma expresa, puesto que está de por medio el principio, de rango constitucional, que garantiza al particular hacer libremente todo aquello que no le esté prohibido” (voto 1748-99).

Congruente con lo expresado en la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones, en nuestro concepto, se deberían prohibir también 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 quién es el verdadero dueño de una persona jurídica colectiva.

Asimismo, se deberían prohibir completamente 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, a contrapelo de la

prohibición tajante del artículo 19 de la Constitución que prohíbe completamente la participación de extranjeros en asuntos políticos internos.

Por otra parte, nos parece que las personas físicas que contribuyan a los partidos políticos deberían 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.

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.

En Costa Rica existe una profusa regulación sobre la financiación estatal de las campañas electorales, que dimana directamente del artículo 96 de la Constitución y que se regula detalladamente en el Código Electoral.

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

5. La representación proporcional por género

Durante los últimos años, producto de la corriente doctrinaria que aboga por el establecimiento de acciones afirmativas para evitar la discriminación de las mujeres en el ámbito político, se ha promulgado legislación que obliga a los partidos a que tanto su dirigencia interna como sus candidatos a puestos de elección popular respeten el principio de la representación equitativa por género.

En Costa Rica al menos el 40% de los candidatos a diputados y a regidores municipales deben ser mujeres. Por jurisprudencia, el Tribunal Su-

premo de Elecciones estableció que al menos una de las dos candidaturas a vicepresidentes de la República debe ser ocupada por una mujer.

6. La tutela de los derechos fundamentales de sus miembros mediante la existencia de un control heterónimo de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos

El Estado de derecho que vive la gran mayoría de las naciones modernas, reclama que la majestad del derecho debe ser la que impere en el seno interno de los partidos políticos, y no el humor cambiante de los dirigentes de turno.

Dentro de este orden de ideas, es necesario que actos tales como la expulsión de miembros del partido, las resoluciones de los órganos internos, etcétera, puedan ser controlados externamente, ya sea por órganos de naturaleza judicial o bien por los propios Tribunales Electorales.

El control heterónimo de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos políticos tiende a garantizar, de manera efectiva, que los derechos de los miembros de un partido político sean respetados por los órganos dirigentes.

En nuestra legislación ese control lo ejerce el Tribunal Supremo de Elecciones, por medio de las denominadas “acciones de nulidad” y el amparo electoral.

IX. TRATAMIENTO DEL TEMA DE GÉNERO

En Costa Rica, como ya mencionamos, al menos el 40% de los candidatos a diputados y a regidores municipales deben ser mujeres. Por jurisprudencia, el Tribunal Supremo de Elecciones estableció que al menos una de las dos candidaturas a vicepresidentes de la República debe ser ocupada por una mujer (voto 1544-E-2001).

El 40% de participación de las mujeres en las papeletas para la elección de diputados, regidores y síndicos debe ser en puestos elegibles. La designación de delegados de las asambleas distritales, cantonales y provinciales debe respetar también ese porcentaje. Por tanto, el 40% de cuota femenina debe respetarse en cada asamblea y no en forma global. Asimismo, los partidos políticos tienen la ineludible obligación de respetar

siempre los parámetros indicados para las papeletas de diputados, regidores y síndicos.

Sin embargo, dicho principio puede hacerse nugatorio si no se establece un mecanismo efectivo para que la representación proporcional por género se haga en puestos elegibles. Para ello, cada partido, por lo general, establece mecanismos propios, algunos de los cuales tienden a favorecer a los candidatos varones.

Dentro de los sistemas conocidos, pareciera que el más equitativo es el seguido por la SPD alemana, según el cual los puestos dentro de las papeletas electorales se asignan alternativamente hombre, mujer, hombre, y así sucesivamente, o bien, mujer, hombre, mujer y así sucesivamente, dependiendo del precandidato que obtuvo más votos en las elecciones primarias. Por ejemplo, si el precandidato más votado fue un hombre, entonces la lista será encabezada por un varón; por el contrario, si el precandidato más votado fue una mujer, entonces la lista electoral será encabezada por la precandidata del sexo femenino que obtuvo más votos.

En la legislación electoral se prevé que aquellas papeletas que no respetan la distribución por género no pueden ser inscritas. Igual sanción se aplica a la integración de los órganos internos de los partidos. En cuanto a las asambleas, si éstas no respetan en su integración la participación por género se consideran absolutamente nulas.

X. NORMAS EN RELACIÓN CON OTROS GRUPOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La legislación no contiene ninguna regulación respecto a grupos afiliados a los partidos políticos, tales como juventud, grupos étnicos, etcétera. Sin embargo, invariablemente los estatutos de los partidos políticos contienen disposiciones que otorgan representación específica de tales grupos en sus Asambleas Plenarias. Este concepto de Asamblea Plenaria, que no está previsto por el Código Electoral, nació justamente para ampliar la Asamblea Nacional —que es el órgano máximo de los partidos según el Código Electoral— mediante la inclusión, dentro de su seno, de los diferentes grupos de interés que también integran el partido, además de la representación territorial, que es el criterio de conformación de la Asamblea Nacional. Por ejemplo, el sector femenino, la juventud, el sector profesional, el sector cooperativo, etcétera.

En la praxis los principales partidos incluyen, dentro de las papeletas para diputados, a representantes de la juventud. Durante las elecciones de 2002 el Partido Liberación Nacional inclusive, realizó una elección popular entre los miembros de su juventud para escoger al respectivo candidato.

XI. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Para nadie es un secreto que las modernas campañas electorales, en las que se dan a conocer a los electores las personalidades y los programas de los partidos en la lid, están esencialmente determinados por el efecto de la propaganda de los partidos en cada elector.

Además, la organización para el día de los comicios y toda la actividad proselitista durante la campaña demandan una gran cantidad de dinero. En la actualidad, independientemente de su participación en los distintos procesos electorales, los partidos políticos tienden a convertirse en estructuras permanentes que realizan labor constante de educación política entre sus simpatizantes, a fin de ir formando los futuros cuadros dirigentes.

Es decir, al día de hoy, sin adecuada financiación, tanto estatal como privada, ningún partido puede sobrevivir por mucho tiempo. De manera que es importante analizar las diferentes formas de financiación utilizadas y los límites a los tipos de financiación existentes.

Es evidente que si un partido no cuenta con suficientes medios económicos propios, puede ser presa fácil de los grupos de presión económicamente poderosos. Dentro de este concepto es que nuestra Constitución establece, en su artículo 96, una serie de principios relativos a la financiación estatal de los partidos políticos. Luego, el Código Electoral, en sus numerales 176 y siguientes, reglamenta esa contribución en forma detallada.

Nos interesa, en primer término, destacar que esa normativa prohíbe, de manera expresa, que el Estado pueda hacer deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de las deudas políticas, sistema muy usual en el pasado, y que, en el fondo, implicaba el apoyo unilateral del Estado en favor de un determinado partido político.

Las elecciones constituyen una función pública, cuya ejecución obliga a los órganos estatales. Éstos se encuentran obligados a realizar y fiscali-

zar 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 todo caso, en nuestro país la financiación estatal de los partidos políticos se encuentra reconocida a nivel constitucional.

En Costa Rica, la financiación estatal está prevista, como antes indicamos, en el artículo 96 de la Constitución, el cual establece los siguientes principios fundamentales:

- a) La contribución será del 0.19% del producto interno bruto del año anterior a la celebración de la elección para presidente, vicepresidentes de la República, y diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determina en qué casos puede acordarse una reducción de dicho porcentaje. 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 fija los porcentajes correspondientes a esos rubros.
- b) Tienen derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participen en los procesos electorales señalados en el inciso anterior, y que alcanzaran el 4% de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional, o los inscritos a nivel provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia, o eligieren, por lo menos, un diputado.
- c) Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tienen derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley.
- d) Para recibir el aporte del Estado, los partidos deben comprobar sus gastos ante el TSE.

Las contribuciones privadas a los partidos políticos están sometidas al principio de publicidad, y se regulan por la ley. Ésta establece los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de estos principios, requiere, para su aprobación y reforma, el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Es conveniente señalar, que aunque en 1991 la Sala Constitucional declaró inconstitucional el sistema de financiación previa que establecía

el artículo 96 constitucional entonces vigente, lo cierto es que esa declaratoria se hizo por un vicio procedimental incurrido por la Asamblea Legislativa durante la tramitación de la respectiva Ley de Reforma Constitucional. Por tanto, la Asamblea volvió a introducir el mismo concepto, aunque con algunas variantes como la rendición de cauciones previas, en la reforma de 1996.

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

Con el propósito de ordenar los gastos de la campaña política, los partidos políticos deben presentar al TSE, ocho meses antes de las elecciones, por medio del Comité Ejecutivo Superior, un presupuesto en el que se contemplen los ingresos probables, provenientes de la emisión de bonos, préstamos, contribuciones privadas y las otras fuentes, así como los posibles gastos en que incurrirá durante el desarrollo de sus actividades político-electorales en organización, propaganda y capacitación.

Los gastos de propaganda sólo pueden comprender aquellos que se prevea efectuar a partir de la convocatoria y hasta dos días antes de celebrar las elecciones. Asimismo, debe aportarse el acuerdo del Comité Ejecutivo Superior mediante el cual se aprobó el presupuesto.

A partir de la fecha de convocatoria a elección de presidente de la República, vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa, y hasta la fecha de la declaratoria de elección de éstos últimos, los partidos políticos están obligados a presentar al TSE, al menos una vez al mes, las liquidaciones de gastos relativos a organización, propaganda y capacitación.

El TSE, por medio de la Contraloría General de la República, revisa las liquidaciones y los comprobantes en el término de un mes a partir de su presentación.

El partido que no presente ese presupuesto a su debido tiempo pierde el 5% del monto que le corresponda de la contribución estatal.

Para registrar las operaciones y los gastos en que incurra, cada partido debe llevar al día el libro de actas, la contabilidad y los comprobantes de gastos ordenados, conforme al Reglamento emitido al efecto por la Contraloría General de la República. Tales libros deben estar legalizados por la Contraloría, previamente a que incurran en los gastos de organización, propaganda y capacitación, salvo en lo que se refiere a los gastos por inscripción del partido.

El incumplimiento de las citadas disposiciones por parte de los partidos políticos, facultará al Tribunal Supremo de Elecciones para suspender el pago del financiamiento del Estado a los partidos políticos, o bien para establecer cualquier otra medida o acción que corresponda.

Sólo son justificables para efectos de la contribución estatal a los partidos políticos, incluidas las coaliciones y las fusiones, los gastos relacionados con actividades de organización, propaganda y capacitación, de acuerdo con las siguientes definiciones.

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

Dentro de esta aceptación deberán incluirse los gastos realizados por concepto de inscripción del partido, integración y funcionamiento de comités, asambleas, convenciones, entendiéndose por éstas los gastos en que incurran los partidos políticos en la selección de los candidatos a presidente y diputados, instalación de clubes, celebración de reuniones y plazas públicas hasta un máximo de veinticinco, transporte y movilización de simpatizantes y electores, excepto el arrendamiento de autobuses en los casos prohibidos por el artículo 85 bis, transitorio II, del Código Electoral, programas de preparación y capacitación de delegados, fiscales y miembros de juntas electorales.

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

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

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

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

Para el reconocimiento de los gastos de propaganda, por los conceptos autorizados en este Reglamento, que los partidos hayan contratado, las empresas encargadas de publicar y difundir la propaganda electoral deberán estar debidamente inscritas en el Tribunal Supremo de Elecciones conforme a las regulaciones establecidas en el artículo 85 del Código Electoral.

A los efectos del reconocimiento de los gastos por concepto de propaganda que efectúen los partidos políticos en la prensa, radio y televisión, ésta deberá ajustarse a los límites de espacio y tiempo definidos en el inciso *f* del artículo 85 del Código Electoral.

No son reconocidos aquellos gastos por concepto de propaganda que efectúen los partidos políticos cuando dicha propaganda fuera contraria a la ley o los reglamentos que regulan esta materia.

Tampoco será reconocida la propaganda contraria a lo establecido en el artículo 85, inciso *i* del Código Electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones informará a la Contraloría General de la República, de toda aquella propaganda declarada, en sentencia judicial firme, como calumniosa, injuriosa o difamatoria. En caso de que dicha sentencia recaiga con posterioridad al pago de la propaganda cuestionada, el monto de ésta constituirá un crédito a favor del Estado, compensable en la liquidación de gastos de la campaña política inmediata posterior del respectivo partido.

Un año antes de las elecciones y a más tardar en la fecha de convocatoria a elecciones nacionales, el Poder Ejecutivo debe emitir bonos por el monto que el Estado reconocerá a los partidos políticos para pagar sus gastos, de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución Política. Para tal efecto, incluye en el presupuesto ordinario de la República correspondiente al año anterior al de las elecciones, la partida respectiva para el pago de la amortización, según lo estime, oportunamente y con anterioridad el TSE.

Los bonos se denominan “Bonos de contribución del Estado a los Partidos Políticos”, indican el año de las elecciones a que corresponden, el tipo de interés que devengan y la fecha de su emisión.

Estos bonos devengan un interés igual a la tasa básica pasiva, calculada por el Banco Central de Costa Rica, más el 1%; tienen un vencimiento de dos años y empezarán a generar intereses a partir del momento en que el Tribunal Supremo de Elecciones haga la declaratoria de elección de diputados. La tasa se ajusta cada tres meses.

Los “Bonos de Contribución del Estado a los Partidos Políticos” son inembargables, cuentan con la garantía plena del Estado y están exentos, así como sus intereses, de impuestos. Los intereses de tales bonos se pagan por trimestre vencido. Para atender la amortización y los intereses se destina una cuota trimestral fija.

Anualmente se incluye en el presupuesto ordinario de la República la suma necesaria para el servicio de amortización e intereses de los mencionados bonos.

El Ministerio de Hacienda remite los “Bonos de contribución del Estado a los partidos políticos” a custodia del Banco Central, y como respaldo de los mismos, entrega a quienes les corresponda títulos Tasa Básica a dos años plazo, en las condiciones de rendimiento ya indicadas. En consecuencia, el Banco Central de Costa Rica, como agencia fiscal, es el encargado del pago de los bonos y cupones de intereses y de su manejo en la contabilidad conforme a lo dispuesto en su Ley Orgánica. El Banco sólo está obligado a atender el servicio de tales valores cuando se traspasen oportunamente los fondos necesarios para ese fin.

El Estado recibe los citados bonos en cualquier momento, así como los cupones de intereses vencidos, como pago de impuestos nacionales de cualquier clase.

Los bancos del sistema bancario nacional, sus dependencias y sucursales, pueden comprar, vender y recibir a la par tales bonos, en pago de todo tipo de obligaciones así como de conservarlos en inversión.

El TSE tan pronto declare la elección de diputados dispondrá, por resolución, debidamente fundada, la distribución del aporte estatal entre los partidos que tengan derecho a él.

Para ello, el TSE sigue el siguiente procedimiento: *a)* se determina el costo individual del voto; para ello, se divide el monto de la contribución estatal entre el resultado de la suma de los votos obtenidos por todos los partidos políticos con derecho a contribución, en la elección de presidente y vicepresidentes de la República, y *b)* cada partido recibe, como máximo, el monto que resulte de multiplicar el costo individual del voto por el resultado de la suma de los votos que obtuvo en la elección de presidente y vicepresidentes de la República y diputados, o por lo que obtuvo en una u otra elección, si sólo participó en una de ellas.

Dentro de los cuarenta días siguientes a la declaratoria de elección de diputados, cada partido con derecho a recibir el aporte estatal debe presentar su cobro al TSE, de conformidad con las liquidaciones ordenadas por el artículo 178 del Código Electoral; los comprobantes rechazados pueden ser corregidos y presentados nuevamente en posteriores fijaciones. Además, debe adjuntar, debidamente ordenados, los comprobantes de contabilidad que no hubiera presentado.

El TSE dispone de un mes para determinar el monto definitivo que les corresponde a los partidos políticos, contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente. Para establecer tales montos, el TSE utiliza los servicios técnicos de la Contraloría General de la República.

Una vez que la autoridad contralora haya efectuado la revisión de la liquidación de gastos de cada partido y de la documentación de respaldo con el fin de aceptar gastos válidos hasta por el monto del aporte estatal, según lo establecido en los artículos 187 y 188 del Código Electoral, procede a entregar al TSE el informe correspondiente, con copia para cada partido político interesado. Éste tendrá un plazo de ocho días hábiles para hacer las objeciones que considere razonables ante el TSE. Si transcurrido el término dicho no se hubieran presentado objeciones con respecto al informe, éste se tendrá por definitivo.

En caso de haber objeción por parte de algún partido político, el TSE resuelve lo que corresponda, previa audiencia del órgano contralor.

El TSE, en el término de ocho días hábiles a partir de la firmeza del informe sobre la revisión de cuentas elaborado por la Contraloría General de la República, comunica a la Tesorería Nacional dicho informe, donde consten las sumas que correspondan a cada partido político como contribución del Estado.

Ocho días hábiles después de haberse realizado la comunicación a que se refiere el párrafo anterior, la Tesorería Nacional procede a liquidar el aporte a que tengan derecho los partidos políticos, deduciendo, si hubiera, el monto de los bonos emitidos y cedidos a título oneroso, por las agrupaciones políticas, debidamente notificados a la Contraloría General de la República, que no hubieran sido redimidos.

El aporte estatal se liquida en estricto orden de cada emisión de bonos, y si dicho aporte no alcanza para cubrir la totalidad de alguna emisión, ésta se liquida en la proporción que corresponda.

En caso de que exista un saldo, una vez canceladas las emisiones de bonos, éste se gira directamente al partido político respectivo.

Los bienes no fungibles que adquieren los partidos políticos para su campaña electoral deben ser consignados en un inventario, del cual se envía un estado mensual a la Contraloría General de la República, con todos los detalles de precio, marca, número de fábrica, cantidad, proveedor, número y fecha de factura y cuenta de presupuesto cargada.

Finalizada la campaña, y como acto previo a recibir el pago, dichos bienes deben ser entregados a la Proveduría Nacional como propiedad del Estado, salvo que el partido opte por deducirlos de su cobro, con los márgenes de depreciación aceptados por la Tributación Directa.

La Contraloría determina cuáles de esos bienes no fungibles pueden ser considerados como gastos, y por lo tanto, no sujetos a tales trámites.

Los partidos políticos pueden ceder, por medio de su Comité Ejecutivo Superior, total o parcialmente, el derecho a la contribución estatal.

Toda cesión debe ser hecha por medio de bonos de uno o de diferentes valores que son cambiables en la Tesorería Nacional por los que el Estado emita para hacer el pago de la deuda política, en el monto que corresponda a cada partido.

Los bonos deben indicar el monto total de la emisión, y ésta es debidamente notificada a la Contraloría. Cuando sean varias las emisiones, cada una indica el número que le corresponde, su monto y el de las anteriores. La primera emisión tiene preferencia sobre las demás para su pago.

Si la contribución que el Estado debe liquidar a cada partido no alcanza para cubrir la totalidad de la primera emisión legalizada por el partido, el cambio por los bonos del Estado se realiza con la disminución proporcional correspondiente. La misma disposición se aplica a las emisiones siguientes, si cubierta en su totalidad la primera emisión existe un sobrante.

Los partidos están obligados a cubrir los gastos que el Código Electoral admite, en dinero efectivo, en bonos de su emisión, o mediante entrega de documentos de crédito que los partidos adquieran contra la entrega de bonos. Por el valor de las contribuciones redimibles, las partes deben entregar bonos de sus emisiones. Por el valor de las contribuciones no redimibles, los partidos deben entregar recibos o documentos en que expresamente se señale tal circunstancia.

Para efectos de la cesión del derecho de contribución estatal y en razón del gasto financiero en que incurren los partidos políticos por poner en el mercado sus bonos emitidos, que resulta de la diferencia entre el valor nominal del bono y el precio por el cual será vendido, la tasa máxima de descuento que se reconoce por el Estado asciende al 15%.

Las operaciones crediticias en el Sistema Bancario Nacional, respaldadas por las cesiones del derecho a la contribución estatal, deben reportarse a la Contraloría General de la República.

Las fuentes originales de financiación de los partidos políticos fueron privadas: donaciones, recolectas públicas, etcétera.

De conformidad con la relación del artículo 19 de la Constitución y 176 bis del Código Electoral, los partidos políticos tienen prohibido aceptar o recibir, directa o indirectamente, de personas físicas y jurídicas extranjeras, contribuciones, donaciones, préstamos o aportes, en dinero o en especie, para sufragar sus gastos de administración y los de sus campañas electorales.

En consecuencia, ninguna de las personas señaladas puede adquirir bonos ni realizar otras operaciones que impliquen ventajas económicas para los partidos políticos. No obstante, quedan autorizados para entregar contribuciones o donaciones dedicadas específicamente a labores de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos.

Esta última disposición es obviamente inconstitucional, puesto que el numeral 19 de la carta política prohíbe, de manera tajante, la participación de los extranjeros en actividades políticas.

También están prohibidas las donaciones, contribuciones o aportes en nombre de otra persona. Quienes contravengan tales prohibiciones serán sancionados con pena de dos a seis años de prisión.

El cálculo del monto total máximo de contribución autorizada para cada persona física o jurídica nacional se determina con base en la siguiente fórmula: salario base mínimo x 45 x 4. Esta misma fórmula se utilizará para el caso de las contribuciones para capacitación, formación e investigación que sean realizadas por personas físicas o jurídicas extranjeras.

Los tesoreros de los partidos están obligados a informar trimestralmente al TSE acerca de las contribuciones que reciban. Sin embargo, en el periodo comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, deben rendir un informe mensual.

De no informar a tiempo, el TSE les previene personalmente para que cumplan con esta obligación dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de la prevención. Omitir el envío del informe o retrasarlo injustificadamente una vez practicada la prevención, es sancionado con la pena de dos a doce meses de prisión.

Los partidos políticos deben llevar un registro de los aportes autorizados en el artículo 176 bis del Código Electoral, para las personas físicas o jurídicas extranjeras, en donde se consigne los montos recibidos, si se trata de contribuciones en dinero o especie, nombres, calidades y número de identificación de los contribuyentes, señalando si esa contribución se dedicará específicamente a labores de capacitación, formación o investigación. Asimismo, están obligados a llevar un registro contable y su archivo de comprobantes. Para depositar este tipo de contribuciones debe abrirse, al menos, una cuenta corriente bancaria.

Cada pago que se haga contra esa cuenta debe realizarse por medio de cheque, y todo gasto debe sustentarse con documentos. Sobre estas contribuciones se deberá solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones la autorización correspondiente, el cual determinará si el rubro al que se dirige la donación se puede catalogar dentro de esos conceptos, sin perjuicio de poder verificar su destino posteriormente.

Para efectos de los aportes autorizados, se entiende por personas jurídicas nacionales, aquellas constituidas bajo el ordenamiento jurídico costarricense y domiciliadas en el territorio nacional.

Los partidos políticos deben llevar un registro individual, en forma cronológica, de los aportes recibidos, con nombres y números de cédula de los contribuyentes.

Los fondos provenientes de las contribuciones, donaciones o aportes privados que reciban los partidos políticos, deben depositarse en una cuenta corriente única y exclusivamente dedicada a esos fondos, en cualquier banco del Sistema Bancario Nacional. La apertura y cierre de la cuenta corriente respectiva, debe ser comunicada formalmente al Tribunal dentro del plazo de tres días hábiles posteriores al evento correspondiente.

Los tesoreros de los partidos políticos estarán obligados a informar trimestralmente al Tribunal Supremo de Elecciones de las contribuciones, donaciones o aportes recibidos conforme a los siguiente requisitos:

- Nombre y número de cédula de los contribuyentes.
- Monto del aporte recibido.
- Tratándose de personas jurídicas, se debe adjuntar certificación de su personería.

Estos informes deben rendirse en forma mensual entre la convocatoria y la fecha de elección, y los mismos deben contener el reporte de las contribuciones recibidas cada trimestre o mes, según sea el caso, y no en forma acumulativa.

En los mismos plazos y con la misma regularidad, los tesoreros de los partidos políticos deben suministrar, como anexo, los citados informes; el auxiliar de la cuenta bancaria en donde conste el número de depósito, nombre, monto y número de cédula de cada donante, el estado de cuenta bancaria y estados financieros (estado de situación, estado de ganancias y pérdidas y flujos de efectivo), conforme a las normas internacionales de contabilidad y bajo los apercebimientos legales en caso de omisión.

Los bancos del Sistema Bancario Nacional, bajo su responsabilidad, deben tomar las medidas necesarias de control para que a esas cuentas corrientes no se acredite depósito alguno en forma anónima o sin identificar plena y fehacientemente al depositante.

XII. COALICIONES Y FUSIONES DE LOS PARTIDOS

El artículo 65 del Código Electoral dispone que “sólo pueden participar en elecciones, aisladamente o en coalición, los partidos inscritos en el Registro de Partidos, que llevará el Registro Civil”.

Cuando dos o más partidos tomen la determinación de fusionarse o coaligarse en una o varias provincias y en uno o varios cantones, cada una de las asambleas nacionales, provinciales o cantonales, según corresponda, deben tomar acuerdo por mayoría absoluta en tal sentido.

Las condiciones de la coalición o fusión se deben pactar por escrito bajo la firma de los presidentes de las respectivas asambleas, con sujeción, en lo fundamental, a los acuerdos que autorizaron la coalición.

Este pacto necesariamente debe expresar: *a)* programa común por realizar de los partidos coaligados en caso de triunfo, que puede diferir del programa doctrinal en el acta constitutiva; *b)* puestos que se reservan a cada partido en la nómina de candidatos por inscribir; *c)* nombre con el cual aparecerá la coalición en la papeleta electoral, y *d)* la forma de distribuir el porcentaje de contribución del Estado a favor de la coalición, que le corresponderá a cada partido, en caso de que ella se disuelva.

En el caso de que uno o más partidos convengan en fusionarse en favor de un partido debidamente inscrito en escala nacional, en el Registro Civil, sus asambleas nacionales, provinciales o cantonales deben tomar el acuerdo respectivo por mayoría absoluta de votos. Al inscribirse ese acuerdo, el Registro procede a cancelar la inscripción de los restantes partidos fusionados, conservándose únicamente la inscripción a favor del que se realizó la fusión, sin que durante el término de su vigencia ninguno de los partidos fusionados pueda ser nuevamente inscrito en el Registro Civil. El partido en favor del que se realiza la fusión puede, por acuerdo de su Asamblea Nacional, cambiar una sola vez nombre y divisa.

Cuando dos o más partidos debidamente inscritos en el Registro Civil, a escala nacional, provincial o cantonal, convengan en fusionarse para constituir un nuevo partido, cada una de las asambleas nacionales, provinciales o cantonales, respectivamente, debe tomar un acuerdo al respecto por mayoría absoluta, y deben cumplir con todos los requisitos señalados en los artículos 57 y 58, antes comentados, así como con la obligación de integrar las asambleas que establece el artículo 60, y demás requisitos que se exigen para la inscripción de un nuevo partido al Registro Civil, con la única salvedad de que no debe presentar las adhesiones que exige el artículo 64. Al inscribirse los acuerdos respectivos y el nuevo partido político en el Registro Civil, éste procede a cancelar la inscripción de los partidos fusionados. El nuevo partido puede tomar el acuerdo de utilizar el nombre o la divisa de alguno de los partidos fusionados.

No se admite la inscripción de un partido con nombre o divisa iguales o similares a la de los partidos que se hayan fusionado durante el tiempo que ésta permanezca vigente.

Los derechos y obligaciones de los partidos fusionados quedan asumidos de pleno derecho por el partido en cuyo favor se ha hecho la fusión o por el nuevo partido constituido, según sea el caso.

El término para inscribir la fusión de partidos es el mismo señalado en el artículo 64, es decir, las fusiones se pueden inscribir en cualquier momento salvo dentro de los ocho meses anteriores a una elección.

XIII. LA EXTINCIÓN Y LA CANCELACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN DE LOS PARTIDOS

El Registro Civil cancela, sin más trámite, las inscripciones de los partidos políticos que no hayan participado en la elección respectiva o no hayan obtenido un número de votos igual o superior al número de adhesiones exigidas, según el artículo 64 del Código Electoral.

En el caso de los partidos coaligados, para poder gozar de este beneficio, dicha coalición necesita haber obtenido un número de votos superior al total de adhesiones que se requerirían para que cada partido fuera inscrito separadamente.

También se cancela la inscripción de un partido cuando así lo acordara la Asamblea Nacional y el Comité Ejecutivo Superior lo solicitare al Registro Civil.

XIV. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Nuestra legislación electoral no permite otras formas de participación política, pues les otorga el monopolio a los partidos políticos. Por tanto, en Costa Rica no están permitidas las candidaturas independientes ni los comités cívicos, movimientos, ni asociaciones de suscripción popular, etcétera.

XV. ÓRGANO DEL ESTADO ENCARGADO DE LLEVAR EL CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

El Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano encargado de controlar a los partidos políticos. En algunos casos, como la inscripción de nue-

vos partidos o la inscripción de candidaturas, ejerce su competencia a través del Registro Civil, que es su órgano subalterno. En cambio, ejerce directamente su competencia sobre los partidos a través de las denominadas acciones de nulidad y el amparo electoral.

Es un órgano independiente con rango de órgano constitucional. El TSE estará integrado, ordinariamente, por tres magistrados propietarios y seis suplentes de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia por el voto de dos tercios del total de sus miembros. Deben reunir condiciones iguales a las exigidas para ser magistrado de la Corte, y están sujetos a las mismas responsabilidades establecidas para sus miembros.

El cargo de miembro del Tribunal Supremo de Elecciones es incompatible con cualquier otra función remunerada por el Estado o sus instituciones, excepto la de docencia de las instituciones estatales de educación superior.

Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones generales para presidente y vicepresidentes de la República o diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal deberá integrarse con sus miembros propietarios y dos de los suplentes escogidos por la Corte Suprema de Justicia para formar, en esa época, un tribunal de cinco miembros.

Dos magistrados son elegidos cada dos años, y existe la reelección indefinida, lo que en la praxis asegura que sean funcionarios de carrera.

XVI. AFILIACIÓN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El artículo 58, inciso *l*, que regula el contenido de los estatutos de los partidos políticos, dispone que los estatutos deberán contener “la manifestación expresa de no subordinar su acción política a las disposiciones de organizaciones o estados extranjeros. Esta prohibición no impedirá que los partidos integren organizaciones internacionales, participen en sus reuniones y suscriban declaraciones, siempre que no atenten contra la soberanía e independencia del Estado costarricense”.

En consecuencia, nuestro ordenamiento permite la afiliación de los partidos políticos a organizaciones internacionales, pero con ciertas limitaciones. En realidad, esta disposición es un resabio del antiguo segundo

párrafo del artículo 98 de la Constitución, que prohibía la formación de partidos políticos que por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales tendieran a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica, o atentaran contra la soberanía del país.

En la praxis, los dos partidos mayoritarios —el PLN y el PUSC— están afiliados a organizaciones internacionales afines a su ideología. En el primer caso, a la Internacional Socialista y, en el segundo, a la organización internacional que reúne a los partidos de tendencia socialcristiana.

XVII. EVALUACIÓN

En general, los partidos políticos han tenido una importancia decisiva en la consolidación del régimen democrático costarricense a partir de 1949, especialmente durante las primeras décadas.

Al igual que lo ocurrido en la mayoría de los países latinoamericanos, durante los últimos años han entrado en crisis, sobre todo por el agotamiento de sus programas ideológicos y la desaparición de sus principales líderes y fundadores.

El problema se ha agudizado, sobre todo en materia de financiación, dado que la legislación vigente ha resultado insuficiente para evitar la existencia de financiaciones paralelas, ajenas a cualquier tipo de control. De esa forma se ha demostrado que los principales partidos políticos han recibido contribuciones de extranjeros, lo cual está prohibido en principio por nuestra legislación y, sobre todo, que la mayor cantidad de lo recibido no ha sido reportada al Tribunal Supremo de Elecciones.

Por tanto, es necesario modificar la legislación vigente en materia de partidos políticos, a fin de regular con mayor detalle algunos aspectos importantes en cuanto a su organización y *modus operandi*.

XVIII. REFORMAS PLANTEADAS EN LA ACTUALIDAD. TENDENCIAS

En estos momentos existe un proyecto de ley tendente a regular los partidos políticos, el cual se tramita bajo el expediente núm. 13.862. El

proyecto fue presentado el 8 de marzo de 2000, y posteriormente se sustituyó su texto el 22 de mayo del mismo año. El nuevo texto, en términos generales, resuelve los problemas que se han planteado en la praxis durante los últimos años, especialmente en el tema de su organización interna y de lo relativo a sus medios de financiación privada.