

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

**REFORMA DEL ARTÍCULO 96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA
PROMOVER PROCESOS ELECTORALES AUSTEROS Y EQUITATIVOS**

**JONATHAN JESÚS ACUÑA SOTO
Y OTROS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º 24.308

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

REFORMA DEL ARTÍCULO 96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA PROMOVER PROCESOS ELECTORALES AUSTEROS Y EQUITATIVOS

Expediente N.º 24.308

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

En la actualidad, las reformas electorales en materia de financiamiento giran en torno a cuatro grandes componentes aspiracionales: transparencia, austeridad, equidad y oportunidad. Esos derroteros son coincidentes con el artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana (2001) que señala:

“Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.”

Las democracias contemporáneas reflexionan acerca de cómo dar cuenta a los electores de quiénes y cómo se financian las campañas, de la construcción de mecanismos para abaratar las contiendas, del establecimiento de los cauces necesarios para hacer llegar a los partidos el dinero cuando realmente lo necesitan y de la generación de condiciones para una visibilización equitativa de las fuerzas en contienda.

El proyecto de reforma constitucional que se propone tiene aspectos que, de forma precisa, propenden al cumplimiento del marco axiológico descrito líneas atrás. Por ejemplo, la reducción del porcentaje de la contribución del Estado es una apuesta por la austeridad y, en todo caso, no es algo del todo novedoso en el medio nacional.

La redacción actual del artículo 96 constitucional prevé la posibilidad de que la Asamblea Legislativa (por medio de una ley en sentido formal y material) reduzca el aporte de la contribución estatal a los partidos (fijado en el 0,19% del PIB) para eventos comiciales concretos, tal y como ocurrió para las elecciones generales de 2014 y de 2018 cuando el Poder Legislativo, en las leyes números 9168 y 9407, dispuso una reducción del monto de la contribución del Estado. Incluso, para el ciclo electoral 2022-2026, la disminución fue mayor: por los efectos de la COVID-19, los legisladores decidieron que esa contribución se calculara con el 0,085% del PIB (Ley N.º 9943).

Según lo ha precisado el Tribunal Supremo de Elecciones, la cantidad de dinero que el Estado destine a cubrir las necesidades de las agrupaciones políticas está librada, por regla de principio, a la discrecionalidad legislativa y, en este caso, a las valoraciones políticas del Poder Reformador. No obstante, se considera oportuno que exista una variación definitiva del monto del erario que se utiliza para re-

embolsar los gastos de los partidos, por lo que se propone sea equivalente al 0,085% PIB, proporción que significa una disminución del 0.19% vigente, pero que, en todo caso, se mantiene por encima del 0.07% del PIB, monto que, en promedio, logran liquidar las agrupaciones a lo largo de un ciclo electoral.

Otra de las apuestas de la *ley ferenda* es la constitucionalización del financiamiento para las elecciones municipales. El Código Electoral de 2009 (Ley N.º 8765) trajo consigo importantes avances en lo que refiere a la financiación de las agrupaciones políticas y al régimen de control de aquella; de hecho, la positivización del financiamiento de los comicios locales fue un impulso en el camino de la profundización democrática, pues no solo habilitó la posibilidad de liquidar gastos partidarios por la participación en esos eventos electorales sino, de gran importancia, permitió que plataformas políticas cantonales también accedieran a dineros públicos.

Ese Tribunal, en la resolución N.º 2887-E8-2008 de las 14:30 horas del 26 de agosto de 2008, hacía ver la importancia de que el legislador implementara tal régimen, al tiempo que reconocía su legitimidad constitucional. En similar sentido, la jurisprudencia electoral ha reconocido que:

Los gobiernos locales tienen relevancia democrática indudable de ser los llamados a atender las necesidades más inmediatas del ciudadano, por lo que deben ser cercanos y permeables a las exigencias de la comunidad. Partiendo de la Constitución Política de 1949, en las décadas siguientes se han venido realizando las reformas constitucionales y legales tendientes al fortalecimiento de la autonomía municipal, de manera que en los últimos años la organización del Estado costarricense ha apostado por una mayor descentralización administrativa territorial, asignando mayores competencias a las municipalidades como forma de potenciar el papel de la ciudadanía, atender de modo más eficiente las necesidades de los administrados e incrementar el control y transparencia de la gestión pública.

En esta lógica, resulta razonable y apegado a los principios constitucionales dotar a los partidos políticos del necesario financiamiento para las elecciones municipales, con el fin de propiciar la participación ciudadana en estos comicios locales y fortalecer y acercar estos gobiernos a la ciudadanía como factor clave de profundización democrática. (sentencia N.º 5131-E8-2010 de las 15:20 horas del 30 de julio de 2010).

La incorporación en el Texto Político Fundamental del financiamiento a los partidos políticos que participen en las elecciones municipales mejora sustancialmente las condiciones normativas en este campo. En la actualidad, tal régimen se encuentra regulado en el estrato legal (numeral 91 del Código Electoral), normas que, por su jerarquía, tienen una rigidez menor a aquellas que, por estar en la Constitución Política, solo pueden modificarse por procedimientos agravados y ralentizados que garantizan una discusión más pausada y reflexiva.

De otra parte, la constitucionalización del financiamiento público de los partidos que participen en elecciones municipales permite llevar al parámetro de legitimidad normativa (y tornarlas en fuente de validez material) reglas que pueden servir para el desarrollo de otras en pro de un deseable entramado de preceptos que, a su vez, mejoren el estándar de equidad en la contienda.

Uno de los puntos del itinerario democrático de la reforma en financiamiento, como se indicó, es la búsqueda de soluciones para paliar las asimetrías que existen entre los diversos partidos políticos (componente equidad). Este Tribunal, de manera insistente, ha señalado la importancia de introducir en el ordenamiento jurídico mecanismos que favorezcan la equidad en la contienda electoral; de las pocas observaciones sustanciales señaladas por los organismos de veeduría internacional cuando asisten a evaluar nuestros comicios- refieren al financiamiento de las agrupaciones políticas.

Tanto en las elecciones de autoridades nacionales como en las de gobiernos locales, la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE-OEA) ha subrayado la necesidad de introducir franjas electorales para lograr un mínimo de visibilización de todas las fuerzas políticas.

En el informe de los comicios del 2 de febrero de 2020, la citada Misión señaló:

A la vez que reconoce las fortalezas que en materia de transparencia presenta el sistema costarricense, la Misión advierte sobre la necesidad de generar mayores condiciones de equidad en la contienda electoral. Por tal motivo se recomienda: [...]

-Implementar una franja de propaganda electoral gratuita, que garantice a todos los partidos un espacio para la presentación de sus propuestas. Esta medida, recomendada por anteriores misiones de la OEA, no sólo fortalecerá la equidad de la competencia electoral, sino que contribuirá a mejorar el estado financiero de los partidos políticos, dado que la publicidad constituye uno de los principales rubros de gasto de las campañas.

Costa Rica y Honduras son los únicos países en América Latina que no contemplan -en sus legislaciones- algún mecanismo para que las agrupaciones políticas puedan acceder a pauta publicitaria sin que medie pago; con algunas diferencias como el tipo de medio, la forma de distribución y el momento del proceso en el que se habilitan, las franjas electorales están presentes en toda la región.

En atención a una vocación democrática que, entre otros, supone campañas equitativas, este Pleno -en abril de 2013- presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que incorporaba un variado paquete de reformas para operacionalizar el referido principio de equidad en la contienda, dentro de las que se encontraba, justamente, la creación de un régimen de franjas electorales. Tal iniciativa fue tramitada en el expediente N.º 18.739, sin que se le diera mayor diligenciamiento en el parlamento.

La incorporación, en el artículo 96 constitucional, de un enunciado normativo que obligue al legislador a emitir regulaciones acerca de un régimen de financiamiento indirecto es un avance mayúsculo: por imperio de Constitución, el Poder Legislativo tendría el deber de dotar al país de un marco regulatorio capaz de garantizar a todas las fuerzas en contienda los recursos para dar a conocer su oferta política durante el período de campaña, es decir cuando más lo requieren (elemento de oportunidad).

Este proyecto de reforma constitucional lo que contempla es una norma general que demanda del Poder Legislativo un desarrollo legal para su implementación; empero, esa disposición abre la puerta a una discusión hoy impostergable sobre regímenes como el de franjas o sucedáneos, como puede serlo el de compra directa de espacios publicitarios administrados por la Autoridad Electoral (esta alternativa es por la que apuesta este Tribunal en la reforma legal que acompaña al proyecto de reforma constitucional).

Ese efecto modulador de la legislación futura en materia de financiamiento indirecto es, sin duda, uno de los aspectos más valiosos de la propuesta de reforma constitucional que ahora se presenta a conocimiento de las señoras legisladoras y los señores legisladores.

Los partidos políticos son instrumentos fundamentales para la participación política; tanto su creación como el despliegue de sus actividades son libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Al resultar interlocutores permanentes y privilegiados del diálogo político y no solo protagonistas de los procesos electorales, la Carta Política prevé que parte de la contribución estatal debe estar dirigida a financiar sus actividades ordinarias de organización y capacitación (artículo 96).

Por ello, el Tribunal Supremo de Elecciones estima que sería idóneo aprovechar la reforma que se propone para dejar asentado que cada partido político debe definir los porcentajes correspondientes a esos rubros dentro de un rango que establezca la ley, habilitándose al legislador para que fije un margen dentro del cual la agrupación decida qué porcentaje de la contribución del Estado que le corresponda por su caudal electoral, quiere destinar a aspectos de organización y capacitación.

El proyecto tiene importantes avances en lo que al financiamiento de agrupaciones políticas respecta, al tiempo que introduce cambios para lograr un modelo más austero, transparente, oportuno y equitativo.

El Tribunal es consciente de que una reforma política con el impacto que traerían los cambios que se proponen para el artículo 96 constitucional debe estar precedida de un amplio debate en el que participe, de manera activa y crítica, la sociedad costarricense; empero, el introducir las variaciones propuestas en nuestro Texto Político Fundamental es una apuesta por la consolidación democrática, por torneos electorales cada vez más equitativos.

Por las razones expuestas, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el presente proyecto de reforma constitucional.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DEL ARTÍCULO 96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA
PROMOVER PROCESOS ELECTORALES AUSTEROS Y EQUITATIVOS**

ARTÍCULO ÚNICO- Refórmese el artículo 96 de la Constitución Política para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 96- El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas.

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

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

Este porcentaje se destinará a cubrir, mediante financiamiento directo e indirecto, los gastos que genere la participación de los partidos políticos en los procesos electorales nacionales, así como a satisfacer sus necesidades permanentes de capacitación y organización política, en la proporción que determine la ley. Conforme al principio de autodeterminación partidaria, corresponderá a cada partido político definir los porcentajes correspondientes a esos rubros dentro del rango que establezca la ley.

La contribución estatal también será destinada a cubrir, mediante financiamiento directo e indirecto, los gastos que genere la participación de los partidos políticos en los procesos electorales municipales, en la proporción que la ley determine.

2- Tendrán acceso al financiamiento público directo los partidos políticos que participaren en los procesos electorales nacionales y alcancaren al menos un cuatro por ciento (4%) de la totalidad de los sufragios válidamente emitidos o elijan, al menos, un diputado en esa elección. Los partidos inscritos a escala provincial que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia respectiva o eligieren, por lo menos, un diputado, también tendrán derecho al financiamiento público directo. En los procesos municipales, tendrán derecho a este financiamiento las

agrupaciones políticas que alcancen el indicado porcentaje de los sufragios válidamente emitidos en el cantón correspondiente o elijan, al menos, un regidor.

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

4- Para recibir el financiamiento público directo, los partidos políticos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, observando los procedimientos definidos en la ley y en la reglamentación que, al efecto, emita ese Tribunal.

5- La ley establecerá el porcentaje del monto que se determine como contribución del Estado que será destinado a financiamiento público indirecto.

El financiamiento privado a los partidos políticos estará sometido a los principios de publicidad y transparencia y se regulará por ley.

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

Rige a partir de su publicación.

Jonathan Jesús Acuña Soto

Antonio José Ortega Gutiérrez

Andrés Ariel Robles Barrantes

Priscilla Vindas Salazar

Pilar Cisneros Gallo

Daniel Gerardo Vargas Quirós

Waldo Agüero Sanabria

Ada Gabriela Acuña Castro

Jorge Antonio Rojas López

Paola Nájera Abarca

Luz Mary Alpízar Loaiza

Rocío Alfaro Molina

Manuel Esteban Morales Díaz

Diputados y diputadas

NOTA: Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios. (Fecha de subido al SIL: 16-05-2024)