

Imposibilidad de exigir un pagaré o letra de cambio para garantizar el cumplimiento de obligaciones económicas futuras con los partidos políticos, como requisito de postulación

Luis Fernando Alfaro Martínez*

https://doi.org/10.35242/RDE_2021_31_15

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 26 de noviembre de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de diciembre de 2020.

Resumen: Analiza la resolución n.º 5324-E8-2020 del 25 de setiembre de 2020 sobre la imposición de contribuciones económicas para miembros que desean inscribir su precandidatura, como un requisito de garantía de pago sobre cuotas futuras como un pagaré; lo que es una violación al ejercicio del derecho de participación política de las personas que deseen postularse a un cargo de elección popular.

Palabras clave: Cuotas de inscripción / Adhesión política / Miembros de partidos políticos / Precandidatos / Comicios internos / Requisitos para ser candidato / Inscripción de candidatos / Garantía de pago / Pagaré / Letra de cambio / Resoluciones electorales / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: The paper analyzes resolution n.º 5324-E8-2020, 10:00 a.m. on September 25th, 2020 regarding the imposition for those who want to register their candidacies, to present as a requirement a payment guarantee for future fees in the form of an IOU, which constitutes a violation on the right to have political participation of those who want to run for office.

Key Words: Registration fees / Political adhesion / Members of political parties / Running candidates / Internal elections / Requirements to become a candidate / Registration of candidates / Payment guarantee / IOU / Bill of exchange / Electoral resolutions / Supreme Electoral Tribunal.

* Costarricense, abogado, correo lalfaro@tse.go.cr. Licenciado en Derecho por la Universidad de San José. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones desde el año 2009.

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 54 inciso e) del Código Electoral establece, como deber específico de los miembros de los partidos políticos, contribuir económicamente según sus posibilidades. De esta manera, todo ciudadano que decida afiliarse a una determinada agrupación política sabe que está obligado a contribuir económicamente para su manutención y el funcionamiento de la estructura.

Con fundamento en esa regulación normativa, las agrupaciones políticas suelen exigir a sus miembros el pago de cuotas de ingreso, ordinarias o especiales con el fin de atender los gastos que demandan las actividades electorales internas o su normal funcionamiento. De igual manera establecen, como requerimiento económico de algunos de sus militantes, el pago de contribuciones específicas conformadas por un porcentaje de los salarios o dietas mensuales que perciben los funcionarios que ocupan un determinado puesto público al que se accedió por postulación partidaria.

De frente a ese deber de los correligionarios de contribuir con sus partidos, emerge el derecho de estos últimos de exigir su cumplimiento. En ese sentido, cabe cuestionarse si el cumplimiento de ese derecho del partido puede asegurarse mediante la suscripción de un instrumento mercantil, tratándose de contribuciones específicas como la mencionada.

La respuesta a esa interrogante la brindó el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en la resolución n.º 5324-E8-2020 de las 10:00 horas del 25 de setiembre de 2020, con motivo de una consulta que formuló el Partido Gente Montes de Oca (PGMO), la cual a modo de recensión jurisprudencial se comenta de seguido.

2. BREVE ANTECEDENTE JURISPRUDENCIAL

Sobre la obligación de los militantes de contribuir económicamente con los partidos políticos conviene mencionar que el cobro de cuotas de militancia es reconocido en la jurisprudencia como la forma más común de financiamiento de los partidos políticos. Sin embargo, al constituir su recaudación una fuente económica insuficiente, es usual que las agrupaciones políticas, al amparo de su normativa interna, requieran de sus miembros contribuciones ordinarias o específicas para cubrir los distintos gastos en que deben incurrir sean estos, como se indicó, por motivo de la celebración de los procesos electorales internos para la

selección de personas a cargos partidarios o puestos de elección popular o para atender el normal funcionamiento de la estructura partidaria, entre otros.

En ese sentido, no es extraño que las agrupaciones políticas establezcan el cobro de una cuota de inscripción (entendida esta como la contribución económica del candidato y de su grupo de seguidores al proceso electoral interno), como requisito para inscribir una candidatura a un cargo partidario o de elección popular¹.

Sobre ese requerimiento el TSE ha precisado tres condiciones que deben cumplirse para su validez, a saber: a) la cuota no debe ser irrazonable ni desproporcionada, con el fin de que no se imposibilite a los militantes postularse a un cargo de elección popular; b) la cuota debe respetar el principio de igualdad, con lo cual cada uno de los precandidatos contribuye de manera paritaria; y c) el monto que se cobra por inscribir la precandidatura debe destinarse únicamente al pago de los gastos de la respectiva convención interna (TSE, 2017, resolución n.º 2173-E1-2017).

La forma empleada por los partidos para asegurar el cumplimiento de pago de esa obligación ha sido establecer, en su regulación interna, que el militante que aspire competir por una nominación a un cargo partidario o de elección popular debe estar al día con el pago de sus aportes, lo que incluye, entre otros, el pago de las cuotas de militancia o de inscripción de la nómina o postulación interna².

¹ En el voto n.º 303-E-2000 el TSE indicó, en lo pertinente:

... en el ordenamiento electoral general no existe regla específica que autorice o prohíba el cobro de cuotas de inscripción de las candidaturas que se presenten dentro de las asambleas... de los partidos políticos...

Tratándose de entes de carácter asociativo [refiriéndose a los partidos políticos], la regla es que los asociados contribuyan a financiar su funcionamiento, mediante el pago de cuotas de ingreso, periódicas o extraordinarias, por lo que es frecuente que sus estatutos hagan mención de ello y que normativamente exista la correspondiente previsión...

De ahí que el Tribunal Supremo de Elecciones considere que no lesiona el derecho de participación política de los miembros de los partidos el requerir de estas contribuciones ordinarias o especiales, como lo sería aquella que condiciona la nominación en procesos abiertos de selección de personas para cargos partidarios o puestos de elección popular.

² En el voto n.º 4532-E1-2015 el TSE precisó:

En las entidades asociativas (y las agrupaciones políticas no son la excepción) resulta lógico que, para disfrutar de los beneficios y tomar parte activa de las dinámicas internas, los miembros deban estar al día con el pago de sus cuotas; por ello, no resulta sorprendente ni imprevisto que la organización tome medidas cuando un integrante se encuentra moroso. Así, por ejemplo, es válido que un partido político condicione la inscripción de una precandidatura a la demostración de la cancelación de una deuda suscitada en el no pago de los aportes que, en la normativa interna, se tengan previstos.

Si bien ese medio empleado para garantizar el pago de la obligación ha sido validado por el TSE, esa máxima autoridad electoral ha indicado que el rechazo de una postulación o participación por morosidad debe estar precedido por un debido proceso que se entiende como el requerimiento de pago en un lapso razonable, a fin de que el interesado pueda: demostrar la extinción de la obligación (ya sea por su forma típica: el pago o por cualquier otra), objetar el monto, probar la inexistencia de la deuda, entre otras. Es decir, ese rechazo no ha de ser intempestivo ni arbitrario (TSE, 2015, resolución n.º 4532-E1-2015).

Otra fuente de financiamiento adoptada por los partidos para afrontar sus gastos y que ha sido calificada por el TSE como un “compromiso con efectos a futuro” que “no limita los derechos políticos” ha sido el establecimiento -en el estatuto- de aportes mensuales equivalentes a un porcentaje específico del salario o dieta que perciben las personas que, habiendo sido postuladas por la agrupación política, ocupan un cargo de elección popular (TSE, 2015, resolución n.º 4097-E1-2015).

La legitimidad de ese tipo de contribución fue avalada por el TSE en cuanto indicó que no existe impedimento para que quienes ocupan un cargo de elección popular, salvo las personas contempladas en el párrafo segundo del artículo 146 del Código Electoral, puedan contribuir económicamente con los partidos políticos y exigírseles el cumplimiento de tal deber (TSE, 2015, resolución n.º 1459-E8-2015).

La forma sobre cómo asegurar el cumplimiento de pago de este deber partidario constituye precisamente el tema sobre el cual versa el asesoramiento que fue objeto de consulta ante el TSE.

3. CONSULTA PLANTEADA ANTE EL TSE

En concreto, el PGMO consultó al TSE si el imponer un requisito de garantía de pago sobre cuotas futuras (de conformidad con el estatuto del partido), como un pagaré, supondría una violación al ejercicio del derecho de participación política de las personas que deseen postularse a un cargo de elección popular³.

³ El artículo 23 bis del estatuto del PGMO establece:

Deber de contribución de las personas electas a un cargo de elección popular. Las personas militantes que ostenten un cargo de elección popular, electas por el partido Gente Montes de Oca, deberán contribuir según el salario o dieta que devenguen por su cargo. Si la suma mensual de dietas o salario es inferior a 1.5 salarios base, la contribución será de 3%. Si es superior a 1.5 salarios base, será de 5%. Este monto será donado mensualmente. [Resaltado no es del original].

4. DECISIÓN DEL TSE

El TSE evacuó la consulta formulada por el PGMO, y señaló que la obligatoriedad de suscribir un instrumento mercantil para garantizar al partido que un correligionario suyo, de resultar electo en un cargo de elección popular, cumplirá con las reglas internas sobre contribuciones no supone, per se, una afectación al derecho de participación política, pero sí vulnera la prerrogativa ciudadana de libre asociación (en su vertiente negativa), al tiempo que, en la práctica y por sus características, se convierte en una figura cuya implementación se torna materialmente imposible.

5. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA

La decisión del TSE tiene como fundamento principal dos razones específicas. La primera, que la exigencia de una garantía para el pago de obligaciones futuras, como requisito para inscribir una precandidatura, podría funcionar como un mecanismo que disuada al correligionario para que no deje el partido, si es que resulta electo, condicionamiento ilegítimo al derecho de asociación. La segunda, que las particularidades de los sistemas político y electoral costarricenses y las características que reviste el "pagaré" o la "letra de cambio", tornan imposible la implementación de estos instrumentos mercantiles.

a) SOBRE EL PRIMER ARGUMENTO

El artículo 25 de la Constitución Política establece en general el derecho de los habitantes de la República de asociarse para fines lícitos. Ese mismo numeral garantiza, además, que nadie puede ser obligado a formar parte de asociación alguna.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido en su jurisprudencia que, en tesis de principio, el contenido esencial del derecho de asociación le reconoce a toda persona una protección fundamental en la doble vía, como tal derecho se puede manifestar mediante la llamada libertad positiva de fundar y participar en asociaciones o de adherirse y pertenecer a ellas, así como en el ejercicio negativo de la libertad, en virtud de la cual no es posible obligar a ninguna persona a formar parte de

asociaciones ni a permanecer en ellas (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 1995, sentencia n.º 5483-95)⁴.

Como derivación de la libertad fundamental de asociarse, el artículo 98 de la carta magna garantiza el derecho de los ciudadanos de agruparse en partidos políticos para intervenir en la política nacional –derecho de asociación política-, siempre que estos últimos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República⁵.

Considerando que el derecho de asociación política surge como una especie del género del derecho a la libre asociación, el TSE advirtió que los principios generales del derecho de asociación resultan aplicables al derecho de asociación política, sin dejar de lado que los partidos políticos, por su finalidad específica, están sujetos a una regulación particular y razonable en función de su incidencia en las elecciones nacionales (TSE, resolución n.º 919-1999).

Bajo esa inteligencia, dado que el derecho genérico de asociación muestra dos facetas, como se indicó; por un lado, el derecho positivo para asociarse y, por otro, el derecho negativo para dejar de pertenecer a una agrupación; el TSE ha enfatizado en que el derecho de asociación política implica, en sentido positivo, la titularidad de derechos y obligaciones para el adherente y, en sentido negativo, comprende la libertad que tiene el militante de desvincularse del partido político en cualquier momento (TSE, 2012, resolución n.º 7804-E1-2012).

No hay duda de que el ejercicio del derecho de asociación política genera un vínculo entre los partidos políticos y los ciudadanos, pues los primeros, en nuestro régimen legal vigente, son la única vía –detentan un monopolio- para postular candidatos a cargos de elección popular. Sin embargo, en la sentencia que se comenta el TSE reiteró que, por las particularidades de los sistemas político y electoral costarricenses, ese monopolio en favor de los partidos políticos lo es únicamente para presentar candidaturas, pues estas una vez inscritas otorgan a los ciudadanos postulados un derecho autónomo sobre su postulación y, en caso de ser electos, sobre el puesto que les fue adjudicado⁶.

⁴ Sentencia reiterada por la resolución n.º 3007-96.

⁵ El artículo 40 del Código Electoral establece que: “Los partidos políticos son asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro, creadas con el objeto de participar activamente en la política nacional, provincial o cantonal según estén inscritos, y cumplen una función de relevante interés público. Se registrarán por la Constitución Política, este Código, sus estatutos, sus reglamentos, sus cartas ideológicas y cualesquiera otros documentos acordados por ellos”.

⁶ En el voto n.º 1847-E-2003 el TSE señaló: “La normativa electoral exige, como se dijo, que la postulación de candidaturas a los puestos de presidente, Vicepresidente y diputados, entre otros cargos de elección popular,

Teniendo claro que la permanencia en un cargo de elección popular no depende de que el ciudadano mantenga su vínculo con la agrupación, y que la renuncia de un representante popular a la agrupación política que lo postuló es una acción posible, derivada precisamente del ejercicio legítimo del derecho de asociación en su vertiente negativa (posibilidad de desafiliarse libremente de estructuras), el TSE estimó que la exigencia de una garantía podría funcionar como un mecanismo que disuada al funcionario para que no abandone la agrupación política que lo postuló.

A modo de ejemplo expuso:

Imagínese que un funcionario considere que lo mejor es no continuar militando en la agrupación nominadora, pero la posibilidad de que se ejecute el título de crédito suscrito en la fase de postulación interna podría llevarlo a no materializar esa determinación que tomó en consciencia. Resulta claro que el instrumento podría objetarse o echarse a andar mecanismos judiciales para que se demuestre la extinción de la obligación, empero, también la posibilidad de tener que acudir a vías litigiosas supone, en sí misma, un desincentivo para ejercer plenamente la prerrogativa ciudadana prevista en el citado numeral 25. (TSE, resolución n.º 5324-E8-2020).

Con fundamento en lo anterior el TSE concluyó que la exigencia de una garantía en los términos consultados por el PGMO no resulta posible por cuanto genera un condicionamiento ilegítimo que vulnera la libertad que tiene todo militante de desvincularse del partido político en el momento que lo desee.

b) SOBRE EL SEGUNDO ARGUMENTO

La exigencia de una garantía de pago sobre una obligación futura a través de la suscripción de un título de crédito –pagaré o letra de cambio– resulta imposible, según se indicó, no solo por la posible vulneración de un derecho constitucional, sino también por la imposibilidad material de echar a andar esos instrumentos mercantiles. Sobre la impracticable implementación de esas figuras el TSE precisó en su sentencia 5324-E8-2020 dos consideraciones fundamentales:

se haga a través de un partido político, pero no se exige su permanencia dentro del partido como requisito para conservar el cargo al que fue electo”.

Que el surgimiento de la obligación de pago de la contribución depende de dos condiciones específicas: haber resultado electo y seguir formando parte de la agrupación durante el ejercicio del cargo, hechos que resultan futuros e inciertos.

Que el pagaré o la letra de cambio (en el que se consignan datos básicos y esenciales como el deudor, el acreedor, el monto, la fecha y la forma de pago), tienen como parte de sus características "autonomía" y "literalidad", por lo que pueden circular libremente de su contrato base (que solo podría hacerse valer entre las partes) y valen según sus datos faciales.

Sobre la base de la condición apuntada y las particularidades que revisten los títulos crediticios mencionados, el TSE concluyó que los usos de esas garantías atentan contra valores específicos del sistema normativo (la buena fe en los negocios y la transparencia). En ese sentido, advirtió que podría darse el caso de que la persona que resultó electa renuncie al partido que lo postuló, con lo cual desaparecerían sus deberes para con aquel, de forma tal que no estaría obligado a cancelar cuotas de membresía ni a realizar aportes especiales (como montos específicos de su emolumento), particularidades que no podrían incluirse en un título crediticio como un pagaré⁷.

Además, agregó que al involucrar esos títulos una orden incondicional de pago, un tercero en favor del que se haya endosado tal título de crédito no tendría por qué saber que el documento está condicionado, con lo que se podría inducir a error a personas ajenas a la relación militante-partido. A modo de ejemplo sobre esta situación indicó:

...la agrupación política endosa pagarés firmados por correligionarios suyos que resultaron electos como diputados en favor de un tercero ante quien desea, a su vez, garantizar una deuda; esa persona podría no saber que la consolidación de la obligación de pago está supeditada a que tales representantes se mantengan afiliados a la agrupación. (TSE, resolución n.º 5324-E8-2020).

Por último, en adición a esa imposibilidad de implementar tales instrumentos mercantiles como garantías para asegurar el cumplimiento

⁷ El artículo 799 del Código de Comercio establece que el pagaré es un documento por el cual la persona que lo suscribe promete incondicionalmente pagar a otra una cierta cantidad de dinero dentro de un determinado plazo.

de una contribución económica basada en “un porcentaje del salario” devengado por el funcionario que ocupa un determinado puesto público, el TSE destacó un obstáculo más, como lo es el no poder fijar, en este caso, el monto de la obligación futura en el título de crédito. Esto debido a los cambios que se suscitan en las retribuciones de los funcionarios de acuerdo con el modelo salarial costarricense –ajustes por costo de vida o compensación de la inflación-, aprobación de nuevos impuestos o variación de los existentes, establecimientos de topes, etc.; o bien, tratándose de funcionarios municipales, las variaciones que se pueden suscitar en el monto de las dietas de acuerdo con el presupuesto municipal.

De ahí que el TSE determinara la imposibilidad material de implementar el pagaré o la letra como medio para garantizar las contribuciones específicas de los funcionarios que resultaron electos en un puesto de elección popular.

6. REFLEXIONES FINALES

La resolución del TSE impide que los partidos políticos aseguren el cumplimiento de pago de contribuciones específicas -compromisos con efectos a futuros- mediante la utilización de figuras mercantiles como las apuntadas, por cuanto esos instrumentos, según se indicó, podrían funcionar, al mismo tiempo, como una forma de disuadir al correligionario que resultó electo en un puesto de elección popular, para que no abandone el partido que lo postuló, lo que atenta contra el derecho de libre asociación.

Adicionalmente, evita que esos instrumentos puedan ser usados como medio de manipulación, sin importar la continuidad o no de la afiliación partidaria, como lo podría ser, a modo ejemplo, que el título de crédito, en poder del partido político o de un tercero, sea ejecutado o no dependiendo de la votación o de la decisión que tome o deje un funcionario de elección popular en un asunto específico en el ejercicio de su puesto.

Corresponderá a las agrupaciones políticas revisar su normativa interna con el fin de verificar, dentro de los requisitos de postulación a puestos de elección popular, aquellos condicionamientos en los que se exija la suscripción de un título de crédito, contrario a lo decidido por el TSE.

Finalmente, el hecho de que “el pagaré” o la “letra de cambio” no puedan ser utilizados como medios de garantía para asegurar el cumplimiento de

pago de contribuciones específicas no impide que los partidos políticos puedan, si lo desean, asegurar o exigir el cumplimiento de pago de este tipo de contribuciones a través de la suscripción de un contrato -en el que se establezca que el cumplimiento de las obligaciones de compromisos futuros queda sujeta a que el postulante resulte electo y continúe formando parte de la agrupación-; o bien, en el caso de que existan deudas por ese concepto, partiendo de que el estatuto es fuente de obligaciones, el tesorero de la agrupación política podría certificar el adeudo con el fin de que este pueda ser reclamado en la vía jurisdiccional correspondiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Costa Rica (2009). Código Electoral, Ley 8765, publicada en la Gaceta 171 del 2 de setiembre y sus reformas.
- Costa Rica (1964). Código de Comercio, Ley 3284, publicada en la Gaceta 119 del 27 de mayo y sus reformas.
- Partido Gente Montes de Oca (Costa Rica) (2017). Estatuto del partido Gente Montes de Oca. San José, C.R.: Partido Gente Montes de Oca.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (1995). Resolución n.º 5483-1995 de las nueve horas y treinta y tres minutos del seis de octubre.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (1996). Resolución n.º 3007-96 de las 15:51 horas del 19 de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (1999). Resolución n.º 919-1999 de las nueve horas del veintidós de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2000). Resolución n.º 303-E-2000 de las nueve horas y treinta minutos del quince de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2003). Resolución n.º 1847-E-2003 de las nueve horas con cuarenta minutos del veinte de agosto.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2012). Resolución n.º 7804-E1-2012 de las quince horas del primero de noviembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2015). Resolución 1459-E8-2015 de las doce horas del diecinueve de marzo.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2015). Resolución 4097-E1-2015 de las quince horas con cuarenta y cinco minutos del treinta de julio.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2015). Resolución n.º 4532-E1-2015 de las quince horas del veinte de agosto.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2017). Resolución n.º 2173-E1-2017 de las catorce horas y cuarenta minutos del veintinueve de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2020). Resolución n.º 5324-E8-2020 de las diez horas del 25 de setiembre.