

Distribución del financiamiento partidario: dos tesis constitucionales

Luis Diego Brenes Villalobos*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_34_3

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 17 de junio de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 6 de julio de 2022

Resumen: El Tribunal Supremo de Elecciones, mediante resolución n.º 1456-E8-2018, aclaró los alcances del artículo 96.2 constitucional respecto del derecho que a la contribución estatal tienen los partidos políticos. Dos tesis se exponen: el criterio de mayoría reconoce ese derecho, respecto de los partidos nacionales, únicamente a los que logren el 4 % de los votos válidos a escala nacional; en tesis de minoría se defiende que cualquier partido, independientemente de su escala nacional o provincial, que consiga ese umbral del 4 % de los votos en una o varias provincias, individualmente consideradas, también tiene derecho a la contribución del Estado. El ensayo repasa ambas lecturas, con énfasis en la segunda, cual caso típico de interpretación de norma constitucional electoral con una incidencia real en el reparto final que se hace de la deuda política.

Palabras clave: Financiamiento del partido político / Deuda política / Contribución estatal / Interpretación constitucional / Partidos políticos nacionales / Partidos políticos provinciales.

Abstract: The Supreme Electoral Tribunal, through resolution n° 1456-E8-2018, clarified the scope of constitutional article 96.2 regarding the right political parties have to the contribution of the State. There are two theses: the criterion of the majority acknowledges this right, regarding national parties, solely for those achieving 4% at a national scale; the thesis of the minority argues that any party, regardless of a provincial or national scale, that reaches the threshold of 4% of the votes in one or several provinces, individually considered, also has the right to the contribution of the State. The essay reviews both readings, emphasizing the second one as a typical case of interpretation of the constitutional electoral norm with a real incidence in the final distribution of the political debt.

Key Words: Party funding / Constitutional interpretation / National political parties / Provincial political parties.

* Costarricense, abogado y politólogo, correo dbrenes@tse.go.cr. Doctor en Ciencia Política y diploma de Especialización en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica (UNED) y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR). Profesor asociado de la Facultad de Derecho en la UCR. Funcionario del Tribunal Supremo de Elecciones desde el año 2003, donde actualmente se desempeña como magistrado suplente. Principales líneas de investigación: elecciones, sistemas electorales, *judicial politics*, justicia electoral y constitucional.

El autor agradece la revisión y los comentarios efectuados por el par ciego de la Revista de Derecho Electoral.

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

En una lectura rígida y literal, el artículo 96.2 de la Constitución Política, al definir qué partidos políticos tendrán derecho a la contribución del Estado, estipula una división absoluta entre partidos políticos a escala nacional y provincial. Tal comprensión de la norma condujo, en su momento, a que el Tribunal Supremo de Elecciones considerara que, únicamente, tenían derecho a recibir el aporte estatal los partidos nacionales que obtuvieran el 4 % de los votos válidamente emitidos en la elección respectiva; mientras que los partidos provinciales podían acceder a la contribución si obtenían el 4 % de los votos válidos en la provincia correspondiente o si lograban elegir al menos una diputación (acuerdo adoptado por mayoría en sesión n.º 11369 celebrada por el TSE el 1.º de abril de 1998).

Si bien esa diferenciación se comparte, importa advertir y aclarar que esta división lo es únicamente respecto de los partidos provinciales que solo participan en una provincia. Lo anterior por cuanto la norma constitucional no refiere expresamente al escenario de los partidos políticos nacionales que solo participan en una o varias provincias o bien, aun cuando participan en todas, su éxito electoral y derecho a la contribución estatal, a pesar de su carácter nacional, se limita a una o varias provincias.

Sobre esos escenarios no previstos, dos ejemplos concretos han surgido en la práctica y, por ende, la jurisprudencia electoral ha tenido que atenderlos en diferentes momentos y de manera diferenciada: 1) el partido nacional que, aunque no logra el 4 % a nivel nacional, sí alcanza una diputación (supuesto que fue atendido por el TSE en la resolución n.º 591-E-2002 del 19 de abril de 2002) y 2) el partido nacional que no logra el 4 % a nivel nacional, tampoco consigue al menos una diputación, pero sí alcanza el 4 % de votos válidos emitidos en una o varias provincias (criterio sostenido por la mayoría del TSE en la resolución n.º 1297-E-2006 del 6 de abril de 2006).

Producto de un cambio en la integración de la magistratura electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones, en el año 2012, varió la línea jurisprudencial citada para adoptar la postura de minoría expuesta inicialmente en la resolución n.º 1297-E-2006. De esta forma, en la resolución n.º 2347-E8-2012 del 22 de marzo de 2012, el Tribunal Supremo de Elecciones interpretó el numeral 96 de la Constitución Política y expuso, de nuevo por mayoría y a modo de resumen, que:

- a) para acceder a la contribución del Estado, un partido político inscrito a escala nacional que postule únicamente candidaturas a la Presidencia de la República, sin candidaturas diputadiles, o solo con candidaturas a diputaciones en todas o en algunas provincias debe alcanzar, al menos, el 4 % de la sumatoria de los votos válidos emitidos para presidencia y para diputaciones;
- b) esa misma regla se aplica a las coaliciones que se formalicen con el afán de inscribir únicamente candidaturas a la Presidencia de la República y, en ese supuesto, si un partido coaligado decide hacer de manera independiente postulaciones a diputaciones, este debe obtener un apoyo electoral igual o superior al 4 % del total de los votos válidamente emitidos para presidencia y diputaciones; y
- c) en cualquier caso, los partidos que consigan elegir al menos una diputación tendrían derecho a la contribución estatal.

Ante estos antecedentes y cambios jurisprudenciales (votos de mayoría que pasaron a minoría y viceversa), y en atención a la opinión consultiva formulada por el Comité Ejecutivo Superior del Partido Accesibilidad Sin Exclusión en febrero del 2018, el Tribunal Supremo de Elecciones dictó la resolución n.º 1456-E8-2018 del 7 de marzo del 2018, criterio hermenéutico que reitera, por mayoría, la tesis también de mayoría del año 2012, pero en la cual se suman nuevos argumentos al criterio de minoría. Este ensayo continúa su repaso en esa nueva lectura y perspectiva del voto de minoría.

2. NUEVAS CONSIDERACIONES EN LA DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO

El presente ensayo defiende que las dos interpretaciones del Tribunal Supremo de Elecciones efectuadas en 2002 (criterio por unanimidad) y 2006 (tesis de mayoría en aquel momento) representan, leídas en su conjunto y de manera complementaria, la adecuada comprensión del inciso 2) del numeral 96 de la Constitución Política. Es decir, se entiende que un partido político inscrito a escala nacional debe tener derecho a la contribución si alcanza al menos un 4 % de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o en su defecto, si en cualquier provincia donde compite para la elección diputadil, alcanza el 4 % de la votación o elige al menos una diputación. La integración de ambas tesis jurídicas permite superar una lectura apegada a la literalidad de la norma, pero,

adicionalmente, atendiendo a la finalidad del financiamiento estatal a los partidos políticos, se guía en su interpretación por los principios constitucionales de garantías de representación para las minorías y garantías de pluralismo político (artículos 95.6 y 95.7 de la Constitución Política).

En coincidencia con la tesis de mayoría del Tribunal Supremo de Elecciones expresada en su momento en la resolución n.º 1297-E-2006, tesis que en el 2012 pasaría a constituirse en criterio de minoría, se comparte que:

A efecto de propiciar en la medida de lo posible una mejor y equitativa forma de distribución de las sumas destinadas para ello, y siguiendo el espíritu e inteligencia de la referida resolución 591-E-2002, la nueva integración de este Tribunal, reconociendo el gran esfuerzo que los partidos políticos inscritos a escala nacional despliegan en cada una de las provincias en pos de captar la simpatía y el voto de los electores, y en tanto los partidos políticos inscritos en escala nacional se entienden también inscritos en escala provincial, en los términos del artículo 66 del Código Electoral [artículo 51 párrafo final del Código Electoral vigente], haciendo uso de sus competencias constitucionalmente dispuestas, interpreta los alcances del inciso 2) del artículo 96 de la Constitución Política, en el sentido de que también tienen derecho a recibir la contribución estatal, aquellos partidos políticos inscritos a escala nacional que, pese a no alcanzar el porcentaje mínimo establecido en esa escala, ni haber logrado elegir un diputado, sí alcanzaron el 4 % como mínimo, en alguna o varias provincias individualmente consideradas. Dado ese caso, el monto de la contribución estatal deberá calcularse sobre la base de los votos válidamente emitidos para diputados en la provincia en que hubiere alcanzado ese 4 % y, si hubiere logrado ese porcentaje en más de una provincia, el monto se obtendrá de la suma de los votos válidamente emitidos de esas provincias [lo inserto en corchetes no pertenece al original].

Tal interpretación es, además, congruente con la voluntad del constituyente derivado al momento de reformar el artículo 96 de la Constitución Política en 1997. Según lo advertía el Tribunal en la

resolución n.º 591-E-2002, antes referida, que también se entiende de aplicación directa al caso concreto:

Este argumento, además, se conforma con el manifiesto objetivo de los legisladores que tuvieron a su cargo el estudio de la reforma a varios artículos de la Constitución Política, entre ellos, el número 96. El expediente legislativo evidencia una voluntad ampliativa y no restrictiva en materia de distribución del aporte estatal a los partidos políticos. Al respecto, la respectiva Comisión Especial, en su Informe Unánime Afirmativo, dijo: "4. Consideramos que la reforma del artículo 96 de la Constitución Política, pretende distribuir de mejor modo el aporte del Estado a los partidos políticos y tienen como objeto generar un mayor equilibrio dentro de nuestro Sistema de Partidos, de tal suerte que el aporte del Estado se distribuya del modo más equitativo posible. 5.- Por otra parte la Sala Constitucional, en resolución número 980-91 de las trece horas y treinta minutos del 24 de mayo de 1991, había manifestado con buen criterio, y en relación con el artículo 98 constitucional, que el derecho a la formación de partidos políticos es un derecho fundamental respecto del cual no cabe hacer discriminación alguna, que uno de los aspectos básicos del sistema costarricense es el pluripartidismo, principio que por lo demás tiene rango constitucional, y que cualquier norma que atente contra ese mismo principio ha de tenerse como inconstitucional. Por lo anterior esta Comisión considera de la mayor importancia la reforma a este artículo por cuanto son en un todo aplicables al financiamiento estatal para los partidos y que un modo de llevar hasta sus últimas consecuencias este principio, está en repartir la contribución estatal entre los partidos que hayan participado en la elección, a nivel nacional o provincial, en estricta proporción al número de votos obtenidos (...)" (expediente n.º. 12.138, tomo I, folios 221 a 222).

Además de lo expuesto por la tesis de mayoría del Tribunal Supremo de Elecciones en el antecedente jurisprudencial del 2006, así como el criterio unánime del 2002, se estima que el Código Electoral del 2009 muestra y evidencia tanto normas como prácticas que abonan a entender a un partido político nacional también como un partido político provincial. De particular importancia, y a modo de ejemplos sistematizados, se señalan los siguientes 4 puntos:

- 1) el artículo 51 expresamente dispone que “El partido político inscrito a escala nacional se entenderá que lo está a escala provincial y cantonal en todas las provincias y cantones del país”;
- 2) los numerales 48 y 83 permiten la inscripción de coaliciones para candidaturas comunes en cualquier escala, incluso entre agrupaciones de distinta escala;
- 3) el artículo 99 creó el financiamiento estatal para elecciones municipales mediante una fórmula de distribución de la contribución estatal que les reconoce a los partidos políticos ese derecho, independientemente de su escala, cuando alcancen al menos un 4 % de los sufragios válidamente emitidos en el cantón respectivo para la elección de alcaldía o elijan al menos una regiduría; y
- 4) se ha permitido que partidos inscritos a escala nacional participen únicamente en algunas de las circunscripciones provinciales (caso del Partido Liberal Progresista en las elecciones nacionales de 2018 o el Partido de los Trabajadores -posteriormente desinscrito- en las elecciones municipales de 2016).

3. COROLARIO E INCIDENCIA EN REPARTO FINAL DE LA DEUDA POLÍTICA

Los dos escenarios que el artículo 96 plantea para los partidos provinciales (elegir una diputación u obtener el 4 % de la votación en una provincia) deben también entenderse como válidos para los partidos nacionales considerados en cada provincia. En síntesis, para quien suscribe estas líneas, cualquier partido, independientemente de su escala nacional o provincial, que consiga superar el 4 % de los votos en una o varias provincias, individualmente consideradas, también debería tener derecho a la contribución del Estado.

Este criterio, a juicio del suscrito, se fundamenta en una interpretación evolutiva, finalista, pragmática y sistémica que consolida las tesis sostenidas por el Tribunal Supremo de Elecciones en las resoluciones n.º 591-E-2002 y n.º 1297-E-2006 (criterio de mayoría) y que procura la defensa de principios para la institucionalidad democrática, como lo son los de pluralismo político y de resguardo y fortalecimiento de las minorías partidarias, ambos principios esenciales para el fortalecimiento de la institucionalidad partidaria republicana.

Como consecuencia inmediata del criterio que se defiende, según se expone en el voto de minoría de la resolución del TSE n.º 1456-E8-2018 acá en repaso, la determinación del monto máximo de la contribución del Estado a los partidos políticos con derecho a este podría conllevar diferencias en el cálculo y reparto correspondiente. Por ejemplo, así sucedió en la aritmética de las elecciones presidenciales y legislativas del 2018 que conlleva, bajo esta tesitura de minoría, el reconocimiento adicional de deuda política a tres agrupaciones políticas: el Partido Alianza Demócrata Cristiana en las provincias de Cartago y Limón, el Partido Accesibilidad sin Exclusión en la provincia de Limón y el Partido Movimiento Libertario también en la provincia de Limón (resolución del TSE n.º 1500-E10-2018 del 12 de marzo de 2018).

Como se afirmaba al inicio, el presente ensayo resulta un caso típico de interpretación sobre una norma constitucional; ahora bien, según la tesis que se adopte, y de conformidad con los resultados finales de una elección, puede existir una incidencia real en el reparto final que se hace de la deuda política, según lo verifica el caso de referencia del 2018.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brenes Villalobos, L. D. (2012). *El rol político del juez electoral*. San José: Editorial IFED-TSE.
- Brenes Villalobos, L. D. (2015). *Votar Importa*. San José: Editorial IFED-TSE y Fundación Konrad Adenauer.
- Brenes Villalobos, L. D. (2018). Informe de labores 2018, magistrado propietario (del 4 de febrero de 2017 al 4 de agosto de 2018). Recuperado de https://www.tse.go.cr/curriculum_brenes_villalobos.htm
- Brenes Villalobos, L. D. (2020). Informe de labores 2020, magistrado propietario (del 2 de febrero de 2019 al 5 de mayo de 2020). Recuperado de https://www.tse.go.cr/curriculum_brenes_villalobos.htm
- Brenes Villalobos, L. D. (2021). Informe de labores 2021, magistrado suplente (del 7 de diciembre de 2015 al 6 de mayo de 2021). Recuperado de https://www.tse.go.cr/curriculum_brenes_villalobos.htm
- Brenes Villalobos, L. D. (2021). Debates contemporáneos en la justicia electoral y rendición de cuentas. *Revista de Derecho Electoral*, (32), 43-61. Recuperado de https://www.tse.go.cr/revista/art/32/brenes_villalobos.pdf

- Código Electoral (2022). Tribunal Supremo de Elecciones (versión vigente). Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>
- Constitución Política de Costa Rica (1949). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Versión original de 1949. En: Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), (2021). Procuraduría General de la República. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=928&strTipM=TC
- Constitución Política de Costa Rica (2022). Tribunal Supremo de Elecciones (versión vigente). Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>
- Robles Leal, A. (2012). Financiamiento estatal para los procesos electorales municipales. *Revista de Derecho Electoral*, (13), 39-77. Recuperado de https://www.tse.go.cr/revista/art/13/robles_leal.pdf.pdf
- Sobrado González, L. A. (2009). La financiación de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (8), 1-43. Recuperado de [https://www.tse.go.cr/revista/art/9/sobrado_gonzalez\(2\).pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/9/sobrado_gonzalez(2).pdf)
- Zovatto, D. (2006). Dinero y política en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (2), 1-37. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/revista/art/2/zovatto.pdf>
- Tribunal Supremo de Elecciones (1998). Sesión n.º 11369 del 1.º de abril de 1998.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2002). Resolución n.º 591-E-2002 de las 9:35 horas del 19 de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2006). Resolución n.º 1297-E-2006 de las 14:50 horas del 6 de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2012). Resolución n.º 2347-E8-2012 de las 9:30 horas del 22 de marzo.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2018a). Resolución n.º 1456-E8-2018 de las 15:00 horas del 7 de marzo.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2018b). Resolución n.º 1500-E10-2018 de las 11:00 del 12 de marzo.