



13 de octubre de 2020
TSE-1971-2020

Señor
Edel Reales Noboa
Director
Departamento de Secretaría del Directorio
Asamblea Legislativa

ASUNTO: Consulta legislativa del proyecto de “Ley de ahorro para la campaña política de 2022: reducción de la deuda política y el plazo para reconocer gasto electoral (adición de cinco disposiciones transitorias al Código Electoral, Ley n.º 8765 de 19 de agosto de 2009)”, expediente n.º 22.177.

Estimado señor:

Para que sea de su conocimiento, me permito comunicarle el acuerdo adoptado en el artículo sexto de la **sesión ordinaria n.º 100-2020**, celebrada el 13 de octubre de 2020, por el Tribunal Supremo de Elecciones, integrado por quien suscribe –en ejercicio de la presidencia del órgano electoral–, y los señores Magistrados Eugenia María Zamora Chavarría y Max Alberto Esquivel Faerron, que dice:

«Del señor Edel Reales Noboa, Director del Departamento de Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa, se conoce nuevamente oficio n.º AL-DSDI-OFI-0143-2020 del 1.º de octubre de 2020, recibido el día siguiente en la Secretaría General de este Tribunal, mediante el cual literalmente manifiesta:

*“De conformidad con las disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se consulta el texto base sobre el **“EXPEDIENTE LEGISLATIVO N.º 22.177 LEY DE AHORRO PARA LA CAMPAÑA POLÍTICA DE 2022: REDUCCIÓN DE LA DEUDA POLÍTICA Y EL PLAZO PARA RECONOCER GASTO ELECTORAL (ADICIÓN DE CINCO DISPOSICIONES TRANSITORIAS AL CÓDIGO ELECTORAL, LEY N.º 8765 DE 19 DE AGOSTO DE 2009)**,” que se adjunta.*

De conformidad con el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el plazo estipulado para referirse al proyecto es de ocho días hábiles contados a partir de la fecha de recibo del presente oficio; de no recibirse respuesta de la persona o el ente consultado, se asumirá que no existe objeción por el asunto. [...].”

***Se dispone:** Contestar la consulta formulada, en los siguientes términos:*



13 de octubre de 2020
TSE-1971-2020
Edel Reales Noboa
Página: 2

I.-Consideraciones preliminares. *El ordinal 97 de la Carta Fundamental dispone, en forma preceptiva, que tratándose de la “discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a la materia electoral”, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) su criterio en torno a la iniciativa formulada y que, para apartarse de esa opinión, “se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros”. Sin embargo, en los seis meses previos y cuatro posteriores a una elección popular, solo se podrán convertir en ley aquellos proyectos en los que este Tribunal estuviere de acuerdo.*

Como parte del desarrollo normativo de la disposición constitucional de cita, el inciso n) del artículo 12 del Código Electoral establece, como función propia de esta Autoridad Electoral, evacuar las consultas que la Asamblea Legislativa realice al amparo de esa norma de orden constitucional.

A partir de la integración del ordenamiento jurídico conforme al Derecho de la Constitución y, concretamente, en punto a la interpretación de lo que debe considerarse “materia electoral”, este Órgano Constitucional ha entendido que los “actos relativos al sufragio” no solo comprenden los propios de la emisión del voto, sino todos aquellos descritos en la propia Constitución o en las leyes electorales y que, directa o indirectamente se relacionen con los procesos electorales, electivos o consultivos, cuya organización, dirección y vigilancia ha sido confiada a este Pleno, a partir de la armonización de los artículos 9, 99 y 102 de la Norma Suprema.

II.- Objeto del proyecto. *El proyecto de ley n.º 22.177 plantea varias normas transitorias que buscan adecuar ciertas reglas del Código Electoral de cara a las elecciones nacionales de 2022, tomando en consideración los efectos que ha tenido la pandemia por el virus SARS-CoV-2 en las finanzas públicas y en las dinámicas sociales que implican aglomeración de personas. La propuesta, en concreto, pretende: a) disminuir la contribución del Estado al financiamiento de las agrupaciones políticas, para el ciclo electoral 2022-2026, de un 0.19% a un 0.10% del PIB; b) establecer que, por única vez, el lapso en que se reconocerán los gastos de campaña será del primer día natural del mes inmediato siguiente a aquel en que se convoque a los comicios de 2022 y hasta cuarenta y cinco días después del día de la votación, cambio al que se suma la readecuación del período en el que los partidos deben presentar mensualmente sus estados*

financieros; c) prorrogar el nombramiento de los comités ejecutivos de las agrupaciones políticas desde la aprobación de la ley y hasta la culminación del proceso electoral de 2022, con el fin de que puedan realizar cualquier acto vinculado a ese proceso, así como para la gestión del financiamiento del partido político y de las diversas etapas de la renovación de estructuras (para esto último se propone, también, extender el mandato de los tribunales de elecciones internas); y, d) prohibir que, durante el período que va desde la aprobación de la ley y hasta el 31 de diciembre de 2020, las agrupaciones políticas celebren actos partidarios presenciales que impliquen aglomeraciones de personas.

III.- Sobre el proyecto consultado. *Para una mayor claridad expositiva, se abordarán -por separado- las temáticas acerca de las que versa el articulado de la iniciativa legislativa.*

a) Sobre la reducción del monto de la contribución del Estado al financiamiento de las agrupaciones políticas para el ciclo electoral 2022-2026. *El ordinal 96 de la Constitución Política costarricense señala que la contribución del Estado a los partidos políticos será: “del cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del producto interno bruto del año trasanterior a la celebración de la elección para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa”; sin embargo, el constituyente derivado, al incluir la fórmula: “La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje.”, previó la posibilidad de que la Asamblea Legislativa –por intermedio de una ley en sentido formal y material– redujera ese monto para eventos comiciales concretos, tal y como ocurrió, por ejemplo, para las elecciones generales de 2014 y de 2018, cuando el Parlamento, en las leyes n.º 9168 y 9407, dispuso una reducción del monto similar a la del proyecto que ahora se conoce.*

Por ello, al tener los legisladores habilitación constitucional para reducir transitoriamente el monto de la contribución del Estado a los partidos políticos, por su participación en los eventos comiciales de 2022 y 2024, este Pleno no tiene objeción alguna en cuanto a este extremo. Como se ha insistido, la fijación del citado monto está librada a la discrecionalidad legislativa.

b) Lapso en que se reconocerán, con cargo a la contribución del Estado, los gastos en los que incurran las agrupaciones durante la

campaña electoral de 2022. *Este Pleno, en la respuesta brindada a la Asamblea Legislativa dentro del trámite del proyecto de ley n.º 20.886, indicó que correspondía a los legisladores definir cuáles serán aquellos bienes o servicios que, por su naturaleza, merezcan ser tenidos como válidos para reembolsarlos con la contribución del Estado, lógica de razonamiento que igualmente aplica tratándose de la fijación del período dentro del cual se deben dar esos gastos.*

En otras palabras, este es un ámbito que, siempre dentro del respeto al Derecho de la Constitución, se encuentra librado a la discrecionalidad legislativa. Tal margen de acción supone, entonces, no solo establecer cuáles son los gastos válidos sino también determinar en qué tiempo deben darse estos para que puedan ser liquidados con cargo a los dineros públicos.

Ahora bien, según la propuesta, el ajuste transitorio del período para el reconocimiento de gastos de campaña se corresponde con la modificación, por única vez, del momento a partir del cual la obligación de los partidos políticos, de informar al TSE sobre las donaciones, las contribuciones o los aportes que reciba, pasa a ser mensual. De aprobarse el proyecto, las agrupaciones deberán informar de sus ingresos a la Autoridad Electoral cada mes a partir de noviembre de 2021 y no, como correspondería hacerlo según la normativa actual, desde octubre de ese año (artículo 132 del Código Electoral).

Sin embargo, ese cambio temporal no afecta el régimen de transparencia de las finanzas partidarias, en tanto se entienda que los ingresos que reciban las plataformas políticas -durante el referido mes de octubre de 2021- deberán reportarse en el informe financiero que abarcaría, por única vez, el cuatrimestre julio-octubre, debiéndose presentar tal documentación dentro del plazo máximo de un mes, cumplido ese período cuatrimestral (artículo 88 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos).

Por tales motivos, este Tribunal tampoco tiene objeción en punto a este tema.

c) Prórroga de la vigencia de los nombramientos en los diversos comités ejecutivos de los partidos políticos. *La institución, en cumplimiento de su deber legal de acompañar el trámite de proyectos legislativos relacionados con la materia electoral (inciso m. del artículo 12*

del Código Electoral), atendió –en su momento– el requerimiento del diputado promovente para asesorar la elaboración de un proyecto que, sin afectar principios constitucionales como el de autorregulación partidaria y el de democracia interna de las agrupaciones, pudiera ajustar algunas previsiones de la legislación a las complejas condiciones que atraviesa el país por la pandemia.

En ese intercambio técnico, se sugirió que se incluyera una norma transitoria que autorizara, por única vez, que pudieran presentar candidaturas a cargos de elección popular aquellas agrupaciones que tuvieran sus estructuras y autoridades partidarias vigentes al momento de realizar tales designaciones (hoy solo pueden hacerlo los partidos que tienen vigentes sus estructuras al momento de la inscripción de las nóminas). Esa previsión permitiría que el proceso de renovación, si así lo decide el respectivo partido, pudiera diferirse hasta concluido el proceso comicial de 2022, con lo que se disminuye la presión sobre las agrupaciones y, además, se limita la cantidad de asambleas que obligatoriamente deben llevarse a cabo durante los próximos meses (lo cual favorece a bajar la cantidad de actos partidarios que requieren la concurrencia de personas).

Además, para la adecuada gestión del proceso y la tutela de los intereses partidarios, se recomendó extender el mandato de todos los comités ejecutivos de las agrupaciones (tanto el superior como los territoriales) con el fin de que se pudieran llevar a cabo importantes actos de ejecución como la presentación misma de las candidaturas, pero también la solicitud de apertura de clubes y la acreditación de diversos actores como fiscales y miembros de las juntas electorales, entre otros.

En similar sentido, resulta óptimo que el comité ejecutivo superior mantenga su vigencia para todos aquellos actos relacionados con el régimen de financiamiento del partido y para la adecuada coordinación del proceso de renovación de estructuras, si es que, como se exponía, la agrupación decide diferirla hasta pasados los comicios de 2022. Por idéntico motivo, se indicó que debía prorrogarse el mandato de las autoridades del órgano electoral interno.

De esa suerte, se concluye que, en el transitorio XV, la iniciativa que ahora se conoce recoge las pautas expuestas en los párrafos anteriores, razón que lleva a no oponerse a ella.

Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda a los señores legisladores incluir que, de manera excepcional, se entiende prorrogado el mandato de los miembros de la asamblea superior partidaria con el fin de que, si es necesario, se constituyan como instancia colegiada para atender prevenciones o subsanaciones que haga la Administración Electoral durante la fase de revisión de las solicitudes de inscripción de candidaturas que llegaran a presentar las agrupaciones.

En ese sentido, se sugiere la siguiente redacción: “Como autoridad máxima de los partidos políticos con competencia para ratificar las candidaturas a los cargos de elección popular, de manera excepcional y con el único fin de atender prevenciones o subsanaciones que ordene la Administración Electoral durante la fase de revisión de las solicitudes de inscripción de postulaciones, cuando sea estrictamente necesario para ello, se prorrogan los nombramientos de los miembros de la asamblea superior de la agrupación.”.

Importa señalar que tal habilitación se entiende excepcional puesto que una prórroga de los mandatos de las estructuras deliberantes de los partidos políticos, sin acotarla a un encargo específico como lo es el de atender subsanaciones, resultaría contraria al principio democrático: la permanencia de representantes en puestos de la estructura interna por más de un cuatrienio (sin que esté de por medio un acto de elección) riñe con el artículo 98 constitucional, según el cual la estructura interna y funcionamiento de las agrupaciones “deberán ser democráticos”.

d) Prohibición para que se celebren actividades partidarias que impliquen aglomeración de personas. *La propuesta plantea una prohibición para que las agrupaciones celebren actos que impliquen una aglomeración de personas durante el lapso que va desde la aprobación de la ley y hasta el 31 de diciembre de 2020.*

De una revisión del cronograma electoral y de los ciclos internos de los partidos políticos inscritos, se concluye que la limitación propuesta resulta ser razonable, máxime que se fundamenta, además, en el pronunciamiento de las autoridades de salud, según el cual no están habilitados eventos masivos.

No obstante, debe aclararse que una restricción similar no podría operar luego del 1.º de enero de 2021. Durante ese año las agrupaciones deberán hacer los procesos de selección de sus candidatos a los puestos



13 de octubre de 2020
TSE-1971-2020
Edel Reales Noboa
Página: 7

del gobierno nacional que se elegirán en febrero de 2022; para ello, resulta necesario que se lleven a cabo, respetando las regulaciones de las autoridades sanitarias, asambleas partidarias presenciales, puesto que, según lo ha señalado la jurisprudencia de este Tribunal, “los partidos políticos están obligados, en sus procesos de designación de candidatos, a asegurar y proteger el derecho fundamental que les asiste a los delegados de manifestar su voluntad de modo directo, libre y secreto” (ver resolución n.º 7237-E1-2019 que, a su vez, reitera la postura vertida, entre otras, en las sentencias n.º 4674-E1-2009 y 4130-E1-2009).

Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que hay un grupo reducido de partidos con sus estructuras vencidas o que vencerían antes de realizar el proceso de designación de candidatos, por lo que no resultaría dable, sin afectar el derecho fundamental de participación política, prohibirles, más allá de diciembre de este año, la realización de actos tendientes a regularizar su situación. Esas dinámicas, evidentemente, se llevarían a cabo observando escrupulosamente las medidas y los protocolos que aprueben las autoridades de salud.

Así las cosas y teniendo en cuenta que la prohibición de realizar actividades partidarias que impliquen aglomeración de personas llegaría, en los términos propuestos por la iniciativa, hasta el 31 de diciembre de 2020, tampoco se tiene objeción alguna en este tópico.

En relación con el párrafo segundo de este transitorio XVI, en el cual se otorga a los partidos políticos -en proceso de inscripción- una prórroga por el mismo plazo que dure la suspensión contemplada en el párrafo primero y hasta la entrada en vigencia de la ley, para la presentación de la solicitud de inscripción, cabe advertir que ya este Tribunal dispuso que para estos efectos no correrían los plazos para las nuevas agrupaciones, durante el tiempo en que no fuera posible realizar sus procesos internos, a fin de que el derecho de participación política de los ciudadanos no sufriera afectaciones. De esta forma, en atención al principio de calendarización, la Administración Electoral amplió hasta el 6 de mayo de 2021, el plazo para la presentación de las solicitudes de inscripción de nuevos partidos políticos. De esa forma, se logra ajustar el cronograma electoral a lo dispuesto en el párrafo segundo del actual numeral 60, que impide dictar resoluciones que ordenen inscribir partidos políticos dentro de los seis meses previos a la elección.



13 de octubre de 2020
TSE-1971-2020
Edel Reales Noboa
Página: 8

En razón de lo anterior, se recomienda eliminar el párrafo segundo del transitorio XVI de la ley ferenda; lo pretendido en ese enunciado ya fue atendido por esta Autoridad Electoral y, de mantenerse, podría no solo generar confusión sino, de gran relevancia, afectar el principio de calendarización.

IV.- Conclusión. *Por las razones expuestas, este Tribunal **no objeta el proyecto de ley n.º 22.177**, aunque se recomienda tener en cuenta las sugerencias que se hacen para mejorar la calidad técnica de la propuesta. **ACUERDO FIRME.**»*

Atentamente,

Luis Antonio Sobrado González
Magistrado Presidente del TSE

efs

- c. Héctor Fernández Masís, Director General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos
Andrei Cambronero Torres, Letrado del TSE
Arlette Bolaños Barquero, Encargada del Servicio de Información de Jurisprudencia y Normativa del IFED
archivo