

La capacitación electoral, un instrumento para la consolidación de los partidos políticos

Juan Luis Rivera Sánchez*

https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_12

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 10 de noviembre de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de diciembre de 2022.

Resumen: Esta recensión se enfoca en la resolución n.º 6590-E8-2022 del 16 de setiembre de 2022, por medio de la cual el Tribunal Supremo de Elecciones, acudiendo a su competencia constitucional de interpretar la normativa electoral, estableció que era permitido que los partidos políticos pudieran contratar actividades de capacitación con instituciones del Estado, sin que para ello se tuviera que cancelar previamente el servicio. En el análisis de la resolución se pone especial énfasis en el papel de los partidos políticos, las reservas y su importancia y, fundamentalmente, en el instrumento para acceder a este tipo de contratación, así como sus reglas.

Palabras clave: Partidos políticos / Financiamiento del partido político / Reserva / Manejo de fondos / Capacitación electoral.

Abstract: This review focuses on resolution No. 6590-E8-2022 of September 16, 2022, by means of which the Supreme Electoral Tribunal, resorting to its constitutional competence to interpret electoral regulations, established that political parties were allowed to contract training activities with State institutions, without having to previously cancel the service. In the analysis of the resolution, special emphasis is placed on the role of political parties, reservations and their importance and, fundamentally, on the mechanism which allows access to this type of contracting, as well as its rules.

Key Words: Political parties / Funding of political parties / Reserve / Fund management / Electoral training.

* Costarricense, abogado, correo jrivera@tse.go.cr. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia. Licenciado en Derecho por la Universidad Federada de Costa Rica. Profesor de posgrado en la Universidad Estatal a Distancia. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones desde el año 2001.

1. PLANTEAMIENTO

En la sentencia elegida para reseñar -la n.º 6590-E8-2022- el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), después de identificar que los partidos políticos, desde la misma promulgación del Código Electoral de 2009, han tenido dificultades para utilizar los montos de sus reservas de capacitación, promovió una modificación en materia de liquidación de gastos, que les permitirá utilizar esos fondos, mediante un instrumento de fácil acceso.

Desde esa premisa, la presente recensión jurisprudencial detallará, en primer lugar, las particularidades más importantes de esta sentencia para, posteriormente, ofrecer una breve valoración que, a manera de cierre, contextualice el impacto que les podría traer a los partidos políticos y a sus militantes esta interpretación.

2. COMPETENTICA INTERPRETATIVA DEL TSE

De acuerdo con el diseño constitucional imperante en nuestro país, al TSE le corresponde ejercer de manera exclusiva y excluyente la función electoral¹. Para el desempeño de esa labor, la carta fundamental, entre otras, le otorgó la competencia de "Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral" (Constitución Política [CP], artículo 102.3), lo cual constituye un efectivo blindaje para que, sin injerencias de ningún tipo, el TSE pueda desplegar con independencia las facultades constitucionalmente atribuidas.

Tal ámbito competencial le permite al TSE emitir opiniones consultivas por dos vías: **1)** a pedido del comité ejecutivo superior de los partidos políticos inscritos o de los jefes de los entes públicos con interés legítimo en la materia electoral; y **2)** de oficio, cuando las disposiciones del ordenamiento electoral no sean claras o suficientes, cuando su entendimiento literal conduzca a la desaplicación o distorsión de sus principios rectores, o a una contradicción con mandatos constitucionales, o cuando las previsiones requieran de una posterior complementación práctica para que surtan sus efectos.

¹ Artículo 109 de la Constitución Política.

3. ANTECEDENTES

El TSE acudió a esta última condición para resolver este asunto, toda vez que la interpretación tuvo como antecedente un informe suscrito por los jefes de las direcciones generales del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) y del Registro Electoral y los jefes de los departamentos de Financiamiento de Partidos Políticos y Legal, relacionado con las causas que impiden a los partidos políticos aprovechar los montos de sus reservas de capacitación y, además, se sugerían algunas medidas para incentivar su aprovechamiento.

Los resultados de ese estudio fueron puestos en conocimiento del TSE en el oficio n.º IFED-256-2021 del 14 de setiembre de 2021 y, para la atención de sus conclusiones, se dispuso turnar el asunto en un expediente jurisdiccional.

4. DECISIÓN DEL CASO

El TSE estructuró su decisión interpretativa en los siguientes puntos:

a.- Los partidos políticos como instrumentos de la participación política. La Constitución Política (artículo 98) otorga a los partidos políticos el papel de expresar el pluralismo político, el de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y el de ser instrumentos o vehículos de la participación ciudadana en la política nacional, dado que son el único medio para participar en las elecciones, al otorgárseles un monopolio para la presentación de candidaturas (Sobrado, 2010, p. 17), al menos en las más altas plazas de gobierno.

En ese contexto se resaltó que el Código Electoral (artículo 49) define a los partidos políticos como asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro y que son creadas con el objeto de participar activamente en la política, cumpliendo una función de relevante interés público, pues enfocarán todas sus acciones para que sus militantes resulten electos en los puestos de gobierno (función institucional). De la misma manera, se puntualizó que al consensuar intereses bajo una corriente ideológica común y al articular la opinión de grupos frente a temas de interés nacional, también cumplen una función social; finalidades que buscan, sin lugar a dudas, su consolidación y permanencia, para dejar de lado el añejo pensamiento de que los partidos políticos solo funcionan en el proceso electoral (TSE, 2000, resolución n.º 3146-E-2000).

b.- El modelo de financiamiento electoral. Es indudable que la reforma del artículo 96 constitucional generó mejores condiciones para la consolidación y permanencia de los partidos políticos, al establecerse que el aporte estatal también debía emplearse para atender las necesidades de capacitación y organización. A la luz de esta premisa, es importante tener claro que, en este modelo de financiamiento, los recursos estatales se giran a las agrupaciones políticas, en proporción a la votación exigida, siempre que esa votación supere los umbrales requeridos constitucionalmente.

Estos recursos, que recibe la agrupación política a título de reembolso, servirán para sufragar los gastos que efectúe con motivo de su participación en el proceso electoral, pero también deberá utilizar una parte para crear una reserva a fin de satisfacer sus necesidades de organización y capacitación², la cual les permitirá obtener el reembolso de futuros gastos que se hagan en época no electoral y que tengan como finalidad atender esas necesidades permanentes. La creación de esta reserva, por su naturaleza, constituye un fondo especial que ha sido diseñado para coadyuvar en el mantenimiento permanente y activo de los partidos políticos como actores y promotores esenciales del régimen democrático (TSE, 2021, resolución n.º 3769-E10-2021).

c.- Dificultades de los partidos políticos para acceder a esas reservas. La puesta en práctica del actual modelo de financiamiento, en cuanto a la reserva de capacitación se refiere, no ha dado los resultados que se esperaban, ya que se ha evidenciado una serie de obstáculos que, desde el punto de vista estructural, han impedido a los partidos políticos acceder a los dineros de esta reserva. El TSE, en su interpretación, citó algunas de estas dificultades, con el fin de demostrar la necesidad de tomar algunas medidas para su utilización.

– SISTEMA DE REEMBOLSO

La contribución estatal, como se adelantó, funciona como un mecanismo de reembolso posterior, con lo cual el partido político, de acuerdo a sus intereses y prioridades, realiza los gastos electorales, los cancela con recursos propios y posteriormente, en caso de comprobarlos satisfactoriamente, recibirá el monto correspondiente del aporte estatal. Este diseño obliga a los partidos políticos a cubrir

² El porcentaje que se destinará a cada rubro (organización y capacitación) le corresponde definirlo a cada agrupación política, de acuerdo con la potestad de autorregularse, definida en el artículo 96 constitucional.

previamente esos gastos con recursos propios y en caso de resultar procedente el reconocimiento, el dinero de la contribución estatal se utilizará como reembolso de las erogaciones hechas y sufragadas por el partido.

– **La falta de liquidez**

Esta particularidad de nuestro sistema de financiamiento (sistema de reembolso) ha provocado que los partidos políticos busquen otras fuentes de financiamiento (principalmente créditos) para satisfacer las necesidades que demanda su participación en el proceso electoral (propaganda, transporte, servicios profesionales, etc.) y para la atención de sus actividades cotidianas (pago de local, servicios públicos, salarios, entre otros) y, además, para sus actividades de capacitación. Sin embargo, esas fuentes de financiamiento son cada día más escasas, lo que ha provocado no solo una falta de liquidez en los partidos políticos, sino que los temas de capacitación hayan quedado relegados, pese a que en la reserva exista dinero suficiente para sufragar ese tipo de actividades.

– **Alteración de los montos de la reserva**

Como si estos obstáculos estructurales del sistema no fueran suficientes, el TSE detectó un comportamiento de los partidos políticos que impacta negativamente en la utilización de su reserva de capacitación, pues han enfocado todos sus esfuerzos en la consecución de recursos para los gastos electorales y de organización. Es así como las agrupaciones políticas después de haber previsto porcentajes similares del aporte estatal para la conformación de su reserva de organización y capacitación, al cabo del tiempo, han venido modificando esos porcentajes para engrosar el rubro de organización, provocando, por ende, una disminución de los recursos para capacitación; práctica que, en algunos casos, las ha llevado casi a ser inutilizadas.

d.- Capacitación por parte de entidades estatales. El TSE, después de aclarar que el sistema electoral costarricense está diseñado para la consolidación y permanencia de los partidos políticos, pero que han existido obstáculos para lograr esos fines (Godínez, 2018, pp. 117-119), interpretó la normativa electoral para ofrecerles a las agrupaciones políticas un instrumento que les permita capacitar a su militancia, sin la necesidad de que deban pagar la actividad previamente, claro está, cuando el servicio

sea prestado exclusivamente por alguna institución pública. Puntualmente el TSE indicó:

... se interpreta que si un partido político, mediante acuerdo de su Comité Ejecutivo Superior, decide contratar un servicio de capacitación a alguna institución pública, aplicará un proceso de comprobación anticipada del gasto -como lo denominan los funcionarios que emiten el informe- que, según lo entiende esta Autoridad Electoral, no requerirá que la agrupación haga -de previo- el pago del evento para su posterior reintegro. (TSE, 6590-E8-2022).

Para esta solución, el TSE acudió a un instituto jurídico del Código Civil, denominado la "confusión", el cual define que cuando se reúnen en una misma persona las condiciones de acreedor y deudor, se confunden los derechos y, por ello, se extingue la obligación. Sin lugar a dudas este instituto jurídico está presente en el mecanismo aprobado por el TSE, toda vez que es el mismo patrimonio público el que está involucrado en la contratación (el acreedor sería la institución que prestaría el servicio y el deudor sería la Hacienda pública).

Ahora bien, para que la agrupación política pueda utilizar este instrumento deberá cumplir una serie de pasos, los cuales el TSE ordenó instrumentalizar en una reforma reglamentaria. Estos son los siguientes: **1)** la solicitud de autorización, aprobada por el Comité Ejecutivo Superior de la agrupación, que incluya la oferta de servicios de la institución pública, la cotización y el tipo de convocatoria; **2)** el refrendo del contrato de capacitación por parte del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos; **3)** la supervisión de la actividad por un funcionario electoral, el cual verificará la prestación del servicio y el cumplimiento de las condiciones pactadas, lo cual plasmará en un informe que deberá remitir a la jefatura del citado departamento; **4)** la agrupación política, en la liquidación del trimestre correspondiente, incluirá esa actividad para su reconocimiento; **5)** el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos dará prioridad a la revisión de ese gasto, incluso podría emitir un informe parcial, con el fin de que se disponga su pago a la institución pública que brindó el servicio; y **6)** el TSE emitirá la resolución en la que se autorice el pago de la actividad, monto que se girará a la cuenta de la institución pública correspondiente (este dinero no ingresa a la cuenta de la agrupación política) y, además, se procederá con la actualización de los montos de la reserva de esa agrupación política.

5. REFLEXIÓN FINAL

El estudio realizado por las dependencias del TSE y la interpretación del TSE evidenció el gran problema que han enfrentado los partidos políticos para utilizar los dineros de sus reservas de capacitación y los efectos negativos que ello les ha traído, al impedirles su consolidación como estructuras permanentes de interlocución política, pues su actividad, fuera del proceso electoral, ha sido casi nula o del todo no ha existido.

Los efectos negativos de esa problemática también la han sufrido los militantes partidarios, quienes han visto privada la posibilidad de recibir formación o capacitación en diversos campos del quehacer electoral, pese a que su agrupación política cuente con el dinero suficiente en su reserva para liquidar ese tipo de actividades. De ahí que la respuesta del TSE, de posibilitar la contratación de servicios de capacitación por medio de un mecanismo sencillo y práctico, permitiría no solo utilizar un dinero que, prácticamente, ha permanecido congelado, sino que, además, vendría a promover el anhelo del constituyente derivado: fomentar la continua preparación de la militancia partidaria, con el fin de que estos conglomerados políticos vivifiquen la democracia costarricense y sirvan de instrumentos básicos para la participación política y dejen de comportarse como meras maquinas electorales (TSE, 2000, n.º 3146-E-2000).

No cabe duda de que esta interpretación también es una excelente oportunidad para que las instituciones estatales puedan explotar un espacio que, hasta ahora, no existía y puedan satisfacer las necesidades de capacitación que tienen los partidos políticos. Sin embargo, pese a la buena intención del TSE, serán los partidos políticos e instituciones públicas quienes, en definitiva, deberán establecer la hoja de ruta que permita poner en funcionamiento este nuevo mecanismo de contratación. Por ello, conocer si este instrumento fomentará la capacitación partidaria, como lo procura el TSE, es cuestión de tiempo, como suele suceder en los temas electorales.

REFERENCIAS

Constitución Política[Const.] del 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).

Godínez Chacón, M. (julio-diciembre 2018). El financiamiento a capacitaciones electorales: de la voluntad política y otras carencias. *Revista de Derecho Electoral*, 26, 107-124.

Ley n.º 8765 de 2009. Código Electoral. 2 de septiembre de 2009. Diario Oficial La Gaceta n.º 171.

Sobrado, L. A. (2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-29.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución n.º 3146-E-2000; 8 de diciembre de 2000.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución n.º 3769-E10-2021; 9 de agosto de 2021.