

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

**REFORMA DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL INCISO 1) DEL ARTÍCULO
96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA CONTRIBUIR A LA
INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

CARLOS LUIS AVENDAÑO CALVO Y VARIOS DIPUTADOS

EXPEDIENTE N° 23.022

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

NOTA: A solicitud de los proponentes, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

REFORMA DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL INCISO 1) DEL ARTÍCULO 96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA CONTRIBUIR A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Expediente N° 23.022

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Vivimos tiempos de alta fluidez en el sistema de partidos políticos producto de su baja o nula institucionalización. Por fluidez se entiende una alta oferta de partidos políticos, especialmente pequeños, que nacen y se presentan a los procesos electorales pero, en periodos cortos de tiempo, desaparecen y dan lugar a otras agrupaciones.¹

Por su parte, la institucionalización refiere a la estabilidad de los partidos en el tiempo, debido al establecimiento de *“lealtades y alianzas con quienes se asocian con él mediante relaciones comunes de identidad, valores, expectativas e intereses, que van más allá de líderes personalistas o circunstancias políticas específicas”*.²

Hasta antes de la ruptura del bipartidismo, el sistema de partidos costarricense era considerado relativamente poco fluido, por cuanto había dos grandes opciones que, consistentemente, se presentaban ante los votantes, mientras que los partidos pequeños tendían a ser pocos y de larga duración, a pesar de no tener resultados electorales sobresalientes. Así por ejemplo, para las elecciones de 1953 participaron menos de 10 agrupaciones, entre 1974 y 1994 la cifra fue menor a 16 y a partir de las elecciones de 1998, subió a 20. Sin embargo, para el último proceso electoral, el de 2018, la cantidad de partidos creció exponencialmente hasta alcanzar los 53 y, hoy día, ya el Tribunal Supremo de Elecciones registra 55.³

Mediante la reforma al artículo 96 de la Constitución Política en 1997 (Ley N° 7675 del 2 de julio de ese año), se habilitó la posibilidad de que la contribución estatal a los partidos políticos contemplara una previsión financiera para que dichas agrupaciones la destinaran a sus necesidades de capacitación y organización

¹ Artiga, Álvaro. “Fluidez y volatilidad en la institucionalización de los sistemas de partidos”. Revista América Latina Hoy (1998) N.º 19: P. 125

² Rosales, Rotsay. “La institucionalización, democratización y transparencia internas de los partidos políticos en Costa Rica”. Tesis presentada a la FLACSO en cumplimiento de los requisitos para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales. San José, Costa Rica: 2008. P. 27. Disponible en la web: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/1581/1/TFLACSO-2009RR.pdf>

³ Murillo, Álvaro. “Partidos políticos: reprochados y reproducidos”. Semanario Universidad. 1 de febrero de 2017. Disponible en la web: <https://semanariouniversidad.com/pais/partidos-politicos-reprochados-reproducidos/>

política, con el fin de promoverlos como entes permanentes que vivifiquen la democracia y sirvan como vehículo para la participación política de la ciudadanía.⁴

Este cambio tenía como objetivo contribuir a la institucionalización de los partidos, para que no se constituyeran como maquinarias electorales que solo surgían o resurgían para cada periodo electoral, sino que pudieran consolidarse como estructuras permanentes de aglutinación de valores y principios ideológicos que contribuyeran al diálogo sociopolítico mediante la generación de propuestas para mejorar o transformar la gestión pública.

No obstante lo anterior, dicha modificación no contempló la posibilidad de que los partidos políticos utilizaran los recursos de la contribución estatal para la adquisición de inmuebles a fin de instalar en ellos sus sedes permanentes o para comprar un vehículo y demás bienes muebles necesarios para el desarrollo de sus tareas, por lo que han tenido que recurrir al alquiler de instalaciones, con el consecuente recargo que esto implica en los gastos de las agrupaciones y, por ende, en la factura que le pasan al Estado costarricense después de cada elección.

Esta limitación genera una dificultad enorme para los partidos. Por un lado, cuando no se encuentran en medio de una campaña, les cuesta enormemente conseguir financiamiento para sufragar sus gastos operativos y mantener su estructura administrativa, pues sin el incentivo de recuperar esos recursos, dependen de la voluntad de sus donantes. Y cuando inicia una campaña, usualmente los propietarios de bienes que arriendan a los partidos tienen a inflar los precios para aprovechar la demanda y eso repercute en gastos más elevados que, posteriormente, los partidos le trasladan al Estado costarricense mediante sus liquidaciones, apostando a poder recuperarlos.

Toda esta situación es todavía más sensible para los partidos pequeños, pues cuentan con menor capacidad económica para enfrentar sus gastos y eso les impide competir en igualdad de condiciones con otras agrupaciones más grandes a fin de convertirse en opciones reales para el electorado, por lo que no pueden institucionalizarse y terminan desapareciendo de la vida política.

De esta manera, pareciera imposible pensar que se logre la institucionalización que buscaba la reforma de 1997 si no se dota de condiciones para que las estructuras partidarias subsistan y desarrollen su trabajo de capacitación y organización. Y es que tal empresa resulta impensable si ni siquiera tienen un espacio físico en dónde llevar a cabo las reuniones, planificar el trabajo y la estrategia, formar a sus cuadros, difundir sus ideas y promover sus proyectos como alternativa a quien esté en el poder.

⁴ Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución N° 3146-E-2000 de las 8:05 horas del 8 de diciembre del 2000. Disponible en la web: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/3146-E-2000.HTM>

Diversos partidos han consultado, a lo largo de los años, sobre la posibilidad de usar los recursos de capacitación y organización en la adquisición de bienes inmuebles, pero el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones a este respecto ha sido que la reserva de recursos de la contribución estatal fue diseñada con un fin específico y solo es accesible para los partidos a través de la presentación de las liquidaciones trimestrales como reembolso de los gastos provenientes de sus actividades permanentes.

A ese respecto, indica el Tribunal que no es posible que los partidos comprometan esos dineros mediante la figura de un préstamo con una entidad bancaria porque

“(…) en el tanto la contribución estatal se mantenga como reserva, no es susceptible de ser embargada, pues ello frustraría el destino que constitucional y legalmente le ha sido otorgado”.⁵

De conformidad con lo anterior, indica la Máxima Autoridad Electoral que

“(…) no resulta jurídicamente posible que las agrupaciones políticas garanticen créditos con entidades del Sistema Bancario Nacional (sin importar si el préstamo lo es con el fin de adquirir un bien inscribible) con los dineros disponibles en su reserva para cubrir gastos permanentes, por cuanto tales recursos tienen destinos específicos por disposición del artículo 96 de la Constitución Política, 52 inciso p), 89, 95 y 107 del Código Electoral y, además, en el tanto se mantengan como reserva, no constituyen parte integral del patrimonio del partido; es decir, los partidos no puede disponer libremente de ellos, por lo que no pueden responder por sus acreencias.

Los únicos recursos provenientes de la contribución estatal que pueden responder eventualmente por las acreencias de los partidos políticos son aquellos previamente aprobados para reembolsar los gastos justificados y liquidados por estos y que se hayan obtenido luego de efectuar las valoraciones y deducciones que ordenan los artículos 107 del Código Electoral y 71 del Reglamento de Financiamiento de Partidos Políticos, pues es a partir de ese momento que pasan a formar parte del patrimonio del partido y por ende, en tal condición, podrían ser objeto de embargo”.⁶

En este contexto, ni siquiera es posible pensar en la posibilidad de incluir, como gasto redimible por la contribución estatal, el pago de arrendamientos con opción de compra, pues como el leasing, que consiste básicamente en un alquiler con opción de compra, pues según el Tribunal:

⁵ Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución N.º 6775-E8-2010 de las 15:35 horas del 8 de noviembre de 2010). Disponible en la web: http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/6775-E8-2010.html?zoom_highlight=6775-E8-2010

⁶ Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución N.º 5640-E8-2017 de las 10:35 horas del 5 de setiembre de 2017. Disponible en la web: http://www.tse.go.cr/juris/electorales/5640-E8-2017.html?zoom_highlight=5640-E8-2017

“(…) La adquisición de un bien inmueble -local o edificio- registrable a nombre de un partido, al vencimiento del término establecido en un contrato de arrendamiento con opción de compra, supone una inversión y no un gasto, por lo que el precio de su compra no puede ser imputado con cargo a la contribución del estado, como tal, con la salvedad indicada (que parte o la totalidad de lo pagado por alquiler pueda ser aplicado en abono al precio, de acuerdo a lo previsto en el contrato).⁷

De tal forma, es claro que la redacción actual del artículo 96 y la interpretación que, al respecto, ha hecho el Tribunal Supremo de Elecciones, no permite a los partidos utilizar los recursos de la contribución estatal para adquirir bienes muebles o inmuebles necesarios para el cumplimiento de sus fines, entre los cuales está la capacitación de sus miembros y su organización política.

Por ello, el objetivo de esta iniciativa es precisamente reformar el segundo párrafo del inciso 1) del artículo 96 de la Constitución Política para establecer que la contribución estatal a los partidos servirá no sólo para cubrir los gastos sino también las inversiones –como lo sería la adquisición de bienes muebles e inmuebles– que genere su participación en los procesos electorales, así como para satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Además se dispone que los recursos a que tenga derecho constituirán parte integral de su patrimonio y podrán ser utilizados para el cumplimiento de sus fines en aras de que se consoliden como estructuras permanentes.

Consideramos que habilitar esta opción le permitirá a los partidos establecer sus sedes permanentes, en las que capacitarían a sus miembros, desarrollarían sus iniciativas, planificarían su acción política, prepararían su participación en futuros procesos electorales y contribuirían a vivificar la democracia, como bien manifestó el propio Tribunal en su resolución N° 3146-E-2000 de las 8:05 horas del 8 de diciembre del 2000.

Asimismo, la adquisición de instalaciones y demás bienes propios, de una forma transparente y bajo la supervisión del Tribunal Supremo de Elecciones, sería compatible con el uso eficiente y racional de los fondos públicos, pues a la postre reducirían la necesidad de pagar altos alquileres –que dicho sea de paso, tienden a ser inflados aún más en época electoral– y, por tanto, disminuirían el impacto en el monto final que deberá desembolsar el Estado a cada partido, lo cual redundaría en un ahorro en el mediano y largo plazo para todos los ciudadanos.

En razón de todo lo expuesto, se somete a consideración de los Diputados y Diputadas el siguiente proyecto de reforma constitucional.

⁷ *Ídem*

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA
DECRETA

**REFORMA DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL INCISO 1) DEL ARTÍCULO
96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA CONTRIBUIR A LA
INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

ARTÍCULO ÚNICO- Refórmase el segundo párrafo del inciso 1) del artículo 96 de la Constitución Política para que se lea de la siguiente manera:

ARTÍCULO 96-

(...)

1. (...)

Este porcentaje se destinará a cubrir los gastos e inversiones que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, y satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Los recursos a los cuales tenga derecho un partido político constituirán parte integral de su patrimonio y podrán ser utilizados para el cumplimiento de sus fines, así como para la adquisición de bienes muebles e inmuebles necesarios para su consolidación como estructura permanente. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros.

(...).

Rige a partir de su publicación.

Carlos Luis Avendaño Calvo

Giovanni Alberto Gómez Obando

Mileidy Alvarado Arias

Floria María Segreda Sagot

Xiomara Rodríguez Hernández

Walter Muñoz Céspedes

Aracelly Salas Eduarte

Melvin Ángel Núñez Piña

Jonathan Prendas Rodríguez

Marolin Azofeifa Trejos

Erwen Yanan Masís Castro

Dragos Dolanescu Valenciano

José María Guevara Navarrete

Jorge Luis Fonseca Fonseca.

Diputados y diputadas

28 de abril de 2022

NOTA: Este proyecto ingreso al orden del día el 25-04-2022