

Proporcionalidad de las cuotas de inscripción de papeletas y candidaturas en los procesos internos partidarios: un criterio para su determinación

Andrei Cambronero Torres*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 25 de febrero de 2013.

Aprobación: 7 de junio de 2013.

Resumen: El artículo se estructura de manera descriptiva y propositiva. Primero se hace un breve repaso por las resoluciones del TSE en cuanto al tema de proporcionalidad de las cuotas de inscripción de papeletas y candidaturas en los procesos internos partidarios y, luego, se desarrollan los conceptos de "proporcionalidad" y "razonabilidad". Acerca de la parte propositiva, se sugiere un nuevo criterio para la determinación objetiva de la legitimidad de la cuota en los casos de designaciones de candidatos a cargos públicos.

Palabras clave: Cuotas de inscripción / Inscripción de candidatos / Comicios internos / Precandidatos / Democracia interna del partido político.

Abstract: The article presents a structure of descriptions and propositions. There is first a review of the resolutions of the TSE in regard to proportionality of the registration of ballots and candidacy quotas in the internal party processes and then, it develops the concepts of "proportionality" and "reasonableness". In regard to the propositions, the author suggests a new criterion for the objective determination of the legitimacy of the quota in those cases involving appointment of candidates to public positions.

Key Words: Registration quota / Registration of candidates / Internal elections / Pre-candidates / Internal democracy of the political party

* Costarricense, Abogado, correo: acambronero@tse.go.cr Magíster en Justicia Constitucional por la Universidad de Costa Rica –UCR–. Licenciado en Derecho por la UCR y Diploma de Especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos, Universidad de Pisa, Italia. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones y Profesor de la Facultad de Derecho, UCR.

I. Introducción

- Buenas, he decidido ser candidato a diputado en las próximas elecciones.
- Claro, me parece una decisión muy racional; como la cuota que le voy a cobrar.

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en reiterados fallos, ha establecido que la proporcionalidad de las cuotas para poder participar de los procesos internos de una agrupación política es un tema que engloba derechos fundamentales de contenido político electoral. Una cifra irrazonable constituye, en sí misma, un límite para el pleno ejercicio de la participación política, prerrogativa ciudadana de relevancia dentro de la estructura de un Estado democrático.

En el pasado, la Magistratura Electoral consideraba que una cuota no transgredía el Derecho de la Constitución si el monto por sufragar era igual o inferior al límite establecido por el legislador para las donaciones de personas físicas. Sin embargo, con el cambio normativo operado en 2009 –promulgación de un nuevo Código Electoral– el “tope” de los aportes de esas personas a las agrupaciones políticas desaparece, con lo que se disipa, también, la base objetiva que servía como baremo de proporcionalidad.

A falta de una limitación a texto expreso que permita funcionar como parámetro objetivo de proporcionalidad, el juez electoral ha optado por utilizar conceptos jurídicos indeterminados –que colma exegéticamente en cada caso– para calificar cuándo una cuota lesiona el derecho de participación política de la ciudadanía.

El presente artículo se estructura de forma descriptiva u propositiva. Primero, se hará un repaso por los pronunciamientos relevantes del TSE en cuanto al tema (como una suerte de estado de la cuestión) y se desarrollarán los conceptos de “proporcionalidad” y “razonabilidad”, según la doctrina y la jurisprudencia. Acerca de la parte propositiva, se sugiere un nuevo criterio para la determinación objetiva de la legitimidad de la cuota en los casos de designaciones de candidatos a cargos públicos.

II. Breve revisión jurisprudencial acerca de la proporcionalidad de las cuotas de participación en procesos partidarios

Las cuotas de inscripción de candidaturas a lo interno de los partidos políticos han tenido un importante abordaje en la jurisprudencia electoral. El reconocimiento como parte del objeto de control a través del recurso de amparo electoral hace más de una década (resolución n.º 303-E-2000), la relación “derecho fundamental de participación política-monto de la cuota” (entre otras, resoluciones n.º 1268-E-2005, 578-3-E-2001 y 641-E-2000) la razonabilidad y la proporcionalidad como parámetros de evaluación (algunas resoluciones sobre el particular, n.º 0685-E-2005 y 1725-E-2002); son solo parte de los temas desarrollados por el juez electoral en punto a este tópico.

Con todo, para los efectos de este artículo, interesan únicamente aquellos fallos del TSE relacionados con la evaluación de los montos a la luz de los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

En virtud de ello, y tomando en cuenta el cambio integral del Código Electoral en 2009, se analizan por separado ambos períodos: durante la vigencia de la Ley n.º 1536 y luego de la promulgación de la Ley n.º 8765.

1. Algunas posturas jurisprudenciales relevantes durante la vigencia de la Ley n.° 1536

En el 2000, el TSE crea –vía jurisprudencia– el recurso de amparo electoral; casualmente, el cuadro fáctico analizado en la resolución n.° 303-E-2000 versaba sobre el reclamo del señor Sigifredo Aiza Campos, militante del partido Liberación Nacional, contra el monto de inscripción para participar en el proceso de asambleas distritales de esa agrupación política. A criterio del recurrente, el cobro de ₡20.000,00 para esos efectos contrariaba el derecho de participación política.

En efecto, la Autoridad Electoral reconoce la existencia de un ligamen entre el derecho de participación política y el cobro de cuotas partidarias, pero, de mayor relevancia, determina la “razonabilidad” del monto como límite para la agrupación. En concreto, se indicó:

*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 éstos contribuciones ordinarias o especiales, como lo sería aquélla que condiciona la nominación en procesos abiertos de selección de personas para cargos partidarios o puestos de elección popular, **siempre que no se trate de una suma de dinero irrazonable**, de suerte que no conculque de hecho dicha participación. (Negrita agregada)*

En adelante, las resoluciones que se emitieron con ocasión de impugnaciones al monto por concepto de inscripción de papeletas a cargos internos de la estructura partidaria o postulaciones para candidaturas a cargos de elección popular, utilizaron la razonabilidad y la proporcionalidad como parámetros para determinar si se violaba o no el derecho fundamental (entre otras *vid.* resoluciones n.° 641-E-2000, 578-3-E-2001, 1725-E-2002 y 0685-E-2005). En esta fase, la jurisprudencia fue de abordaje casuístico; el juez electoral valoraba en cada caso el

monto y precisaba –en la ponderación medio-fin– si este constituía un obstáculo insalvable que impidiera la libre participación a lo interno del partido.

No obstante, a partir de la resolución n.º 1268-E-2005 el TSE dio una fórmula concreta para determinar la razonabilidad y proporcionalidad de las cuotas. A partir de una integración normativa, se puntualizó como monto máximo por concepto de participación en procesos electivos internos –en ese caso en específico se trató la precandidatura a la presidencia de la República– el límite establecido para las donaciones de personas físicas previsto en el artículo 176 bis del Código Electoral hoy derogado.

Particularmente, esa magistratura, en el fallo citado, razonó:

Es por tanto imprescindible buscar un parámetro de razonabilidad, que este Tribunal encuentra en el artículo 176 bis del Código Electoral, que en su párrafo tercero dispone: "Las personas físicas y jurídicas nacionales podrán destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los partidos políticos, hasta por un monto equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo menor mensual que figure en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, vigente en el momento de la contribución. Se permite la acumulación de donaciones, contribuciones o aportes, durante el período presidencial respectivo". Siendo que dicho salario mensual mínimo se encuentra actualmente fijado en 99.950 colones, resulta un tope de contribución cuadrienal por persona de 17.991.000 colones.

Si a cualquier persona costarricense que sea miembro o simpatizante de un partido le está vedada la posibilidad de contribuir lícitamente más allá de esa suma durante todo un ciclo electoral, no resulta razonable ni proporcionado que se le imponga un monto mayor a ése como cuota de inscripción de una precandidatura presidencial.(Negrita agregada)

Vale decir que ese “estado del arte” de la jurisprudencia electoral se mantuvo –sin variaciones sustanciales– hasta la entrada en vigencia de la Ley n.º 8765, Código Electoral.

2. Resoluciones emitidas a la luz del Código Electoral de 2009

Para el momento en que entró en vigencia la Ley n.º 8765 –setiembre de 2009–, la cantidad de resoluciones del TSE relativas al tema en estudio son pocas. A las puertas de la convocatoria a elección –octubre 2009– el proceso de renovación de estructuras había concluido y con él la designación de los candidatos a los puestos de elección popular por cada una de las agrupaciones políticas debidamente inscritas también.

Sin perjuicio de esa situación, se puede afirmar que en estos últimos tres años y medio el TSE ha insistido sobre la proporcionalidad y razonabilidad de las cuotas como parámetro para determinar su legitimidad. Por ejemplo, en la resolución n.º 5090-E1-2010 se receptaron las posturas vertidas sobre el tema en fallos del 2000 y del 2002 al señalarse:

*[...] debe indicarse que la jurisprudencia de este Tribunal ha precisado que el cobro de cuotas que han establecido algunos partidos políticos como requisito para inscribir una candidatura a un cargo de dirección dentro del partido o de elección popular, **no es violatoria o lesiva al derecho de participación política, mientras éstas no resulten desproporcionadas o impidan la libre participación de sus miembros.*** (Negrita agregada)

Por otra parte, en un pronunciamiento de reciente data, llama la atención el uso de una nueva metodología para evaluar la proporcionalidad de las cuotas: a través de la combinación de dos fórmulas económicas, el TSE evalúa el incremento real del monto fijado

por un partido político como requisito para participar en el proceso de asambleas distritales y elección de representantes de movimientos y sectores.

Traer a valor presente las cifras que –en el pasado– se cobraron en procesos internos similares y poder diferenciar así el incremento nominal del aumento real, es la herramienta utilizada por la Autoridad Electoral en la resolución n.º 1035-E1-2013. Específicamente, en esa sentencia, se consideró:

En efecto, el Directorio Político del PLN acordó un aumento nominal en la cuota de inscripción de papeletas: distritales, de movimientos cantonales, de movimientos provinciales y de movimientos y sectores nacionales; sin embargo, de previo a un análisis de la razonabilidad en el aumento, es imperioso conocer cuál fue la variación real entre la cuota de 2009 y el cobro actual.

*Para traer a valor presente, por ejemplo, el costo para la inscripción de una papeleta distrital que en 2009 era de ₡30.000, debe seguirse la fórmula económica: [(inflación del período interanual * monto de 2009) + monto de 2009]. Si se tiene que, de acuerdo con los datos oficiales del INEC (folio 30), la inflación para el período interanual 2009-2012 es de 15.88% (calculando la variación interanual entre el índice de precios del consumidor para diciembre de 2009 y ese mismo indicador para diciembre de 2012, a través de la fórmula: $[(IPC_{dic09} / IPC_{dic12}) * 100 - 100]$, entonces el monto actualizado de esos ₡30.000 sería de aproximadamente ₡34.763.*

De esa suerte, el aumento real del costo de inscripción de una papeleta distrital entre ambos períodos (2009 vs. 2012) es de aproximadamente ₡240,00, cantidad que no resulta desproporcionada ni mucho menos contraría el derecho de participación política del recurrente.

Como puede apreciarse, la introducción del criterio de aumento real es un paso al frente para precisar, desde una base objetiva, por qué una cuota es o no desproporcionada.

III. Conceptualización de “lo proporcional” como criterio de legitimidad de la cuota

Como se expuso en el apartado anterior, el TSE utiliza los principios de proporcionalidad y razonabilidad para *medir* la constitucionalidad de una cuota; en ese tanto, es oportuno hacer un breve repaso por el contenido de esos conceptos jurídicos.

1. Aspectos generales del principio de proporcionalidad

Es imposible regular –en las normas jurídicas– todos los comportamientos humanos y las consecuencias que se produzcan de ellos; tampoco es factible pretender agotar los mecanismos para que se cumpla con los fines públicos. La dinámica social torna necesarios los marcos flexibles para la actuación del Estado, flexibilidad que –en ninguna circunstancia– debe entenderse irrestricta (aun frente a los supuestos de discrecionalidad administrativa, existen parámetros para determinar la legitimidad de la actuación: principios generales del Derecho, reglas unívocas de la ciencia y la técnica, la razonabilidad y la proporcionalidad).

Por otra parte, la vida en sociedad supone límites a los derechos de los individuos en aras de hacer viable la coexistencia. En otras palabras, las prerrogativas de los sujetos no son irrestrictas ni omnímodas. Así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional al señalar que *el ejercicio de los derechos fundamentales no es irrestricto ni absoluto, salvo el derecho a la vida, de manera, que resulta constitucionalmente válido establecer regulaciones para su ejercicio, en atención a la moral, orden público, buenas costumbres y derechos de terceros (artículo 28 constitucional)* (votos n.º 732-2001 y 4205-96).

Sin embargo, en los sistemas democráticos, toda limitación a esos derechos fundamentales debe estar plenamente justificada y, además, acotada. Es importante recordar que, como *a priori* hermenéutico, todo operador jurídico está obligado a respetar los principios *pro hómine* y *pro libertatis*. En un Estado republicano las restricciones a la libertad son una excepción, un orden discontinuo de cortapisas para el individuo.

De lo expuesto, dos corolarios: a) la proporcionalidad es un baremo para precisar la legitimidad de actuación de los titulares públicos y b) cualquier reducción al ámbito de libertad de los individuos debe respetar este principio.

Ahora bien, previo a clarificar el concepto, es importante reconocer la conexidad entre el principio de razonabilidad y el principio de proporcionalidad. Comúnmente, la línea divisoria entre ambos es tenue, al punto de entremezclarse en el tratamiento normativo y jurisprudencial; tanto es así que la configuración de uno suele explicarse mediante la inclusión del otro como elemento constitutivo y parámetro de comprobación de existencia. Puede decirse, entonces, que hay un consenso sobre la función limitadora del poder público en estos contenidos materiales del ordenamiento jurídico, mas su tratamiento terminológico no observa una profilaxis absoluta: los componentes del principio de proporcionalidad (necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto) han sido explicados a través de un ejercicio en el que se desarrolla la "razonabilidad" y viceversa.

En cuanto a la conceptualización y composición del principio de proporcionalidad, la doctrina costarricense ha indicado:

[...] el principio de proporcionalidad, constituye un parámetro de constitucionalidad de los actos sujetos al derecho público (leyes, reglamentos y actos administrativos en general) [...] los componentes básicos de la proporcionalidad lo son la legitimidad, idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto. (Jinesta, 2006: 270-271)

Coincidente con esa línea argumentativa, la Sala Constitucional ha reconocido que el principio de proporcionalidad tiene fundamento constitucional; por ejemplo, en el emblemático voto n.º 1739-92, que señaló:

Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. Se distingue entonces entre razonabilidad técnica, que es, como se dijo, la proporcionalidad entre medios y fines; razonabilidad jurídica, o la adecuación a la Constitución en general, y en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella; y finalmente, razonabilidad de los efectos sobre los derechos personales, en el sentido de no imponer a esos derechos otras limitaciones o cargas que las razonablemente derivadas de la naturaleza y régimen de los derechos mismos, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la vida de la sociedad.

Resulta pertinente distinguir el desarrollo, aplicación e integración de este principio en nuestro sistema normativo a partir de la creación de esta Sala Constitucional –1989–; pues ese órgano jurisdiccional ha afirmado que el Derecho de la Constitución lo contempla y se impone como marco de obligatoria aplicación para alcanzar el respeto de los Derechos Humanos.

Ya, desde una fase temprana, el juez constitucional incorporó al parámetro –frente al que se evalúa la regularidad normativa de un precepto o actuación de autoridad pública– el criterio de proporcionalidad. En resolución n.º 5990-94 se declaró *como principio general de Derecho que en ningún caso pueden dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la tecnología, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia, **conceptos que se resumen en la razonabilidad y proporcionalidad de la norma como parámetros de constitucionalidad*** (negrita agregada).

A partir de ese reconocimiento, se afirma que el principio de proporcionalidad ejerce, en el Estado de Derecho, una función garantista para los sujetos en relación con la actividad estatal o de otros sujetos que, pese a ser privados, tienen una especial relevancia pública; es decir, funciona como una balanza –en cada caso concreto– para establecer si la disposición cuestionada se comporta como ilegítima al punto de vaciar el contenido esencial de un derecho fundamental¹.

En esa tarea de confrontación, el órgano jurisdiccional de control comúnmente realiza, cual guía metodológica, un análisis paso a paso de los componentes del principio: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto (*vid.*, entre otros, los votos n.º 18847-2008, 14882-2008 y 16725-2008)². El contenido de cada uno de esos elementos ha sido delineado –con practicidad y elocuencia– por el Tribunal Constitucional costarricense:

¹ Recuérdese en este punto que el principio de proporcionalidad se deriva del respeto a la dignidad de la persona humana y de la aceptación del ser humano como sujeto no como objeto (imperativo categórico Kantiano acerca del individuo); esto en consonancia con el régimen tuitivo previsto en la Constitución Política y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

² Este desdoblamiento del principio de proporcionalidad en subprincipios, como lo reconoce la Sala Constitucional (voto n.º 732-2001), es una herencia doctrinal de Alemania receptada por nuestro sistema jurídico.

La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada debe ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea "exigible" al individuo [...] (voto n.º 03933-98).

Con base en lo expuesto, por último, corresponde aplicar, al caso concreto de las cuotas para poder participar de los procesos internos de una agrupación política, el examen de proporcionalidad. Evidentemente, el análisis subsiguiente lo es en abstracto. Para un estudio particular se requieren cifras puntuales, ejercicio que se encuentra fuera de los límites del objeto del presente artículo.

2. Aplicación del principio de proporcionalidad a la existencia de cuotas de inscripción de candidaturas

En este punto nos proponemos reafirmar un tema que, a la luz de la jurisprudencia electoral, parece zona común: la constitucionalidad de la existencia de cuotas para participar en procesos internos partidarios de autoridades y candidaturas de elección popular. No obstante, es pertinente hacer una síntesis analítica acerca de la razonabilidad de esta práctica a partir de los cuatro subprincipios antes citados.

Partiendo de la legitimidad, este tipo de cuotas resultan acordes con el ordenamiento jurídico costarricense. El diseño normativo de Costa Rica –según el artículo 96 de la Constitución Política y del capítulo de “Régimen económico de los partidos políticos” del Código Electoral–

concibe un modelo de financiamiento mixto de los partidos políticos: el patrimonio de estas agrupaciones voluntarias de ciudadanos se nutre de la contribución estatal, el aporte de sus correligionarios y los bienes y negocios derivados de operaciones lícitas (Sobrado, 2010a).

Para nuestros efectos, importa la viabilidad jurídica de las contribuciones privadas. *El cobro de cuotas a la militancia –como la forma más común de financiamiento de los partidos políticos–³* se conjuga con otros aportes extraordinarios –v.gr. pago de derechos de participación en los procesos de nombramiento de autoridades partidarias y designación de candidatos– para permitir el funcionamiento de estos grupos ciudadanos; estos aportes, mientras respeten el principio de publicidad y se apeguen a las restricciones legales, devienen lícitos.

La legitimidad de la existencia de cuotas, en consecuencia, se tiene por acreditada: no solo las contribuciones privadas están permitidas por ley, sino su principal sustento es de raigambre constitucional (artículo 96).

Como advertencia metodológica, debe reconocerse que el examen de proporcionalidad con base en los restantes tres subprincipios requiere matices. El desarrollo de este principio ha sido prolijo, sobre todo, en materia penal⁴; es en esta rama del Derecho donde las ponderaciones entre derechos fundamentales son algo de todos los días: el decreto de la prisión preventiva, por ejemplo, impone un análisis de adecuación de los medios a los fines.

³ Resolución del TSE n.º 303-E-2000.

⁴ El nacimiento del principio de proporcionalidad se ubica en el Derecho Público Europeo, particularmente en el Derecho Policial. Formalmente se incorpora en la sentencia 19, 342, del Tribunal Constitucional Federal Alemán –1966– (Vargas, 2009).

Sin perjuicio de ello, es una verdad de Perogrullo que este parámetro de constitucionalidad se ha extendido a todos los quehaceres jurídicos. De seguido, se adecuará la definición de sus componentes – según la transcripción del voto n.º 03933-98 realizada párrafos antes– para explicar la validez de la cuota.

En su construcción dogmática, la idoneidad adquiere sustrato conceptual en la pertinencia de la medida para obtener un fin jurídico relevante –de constitucional relevancia diríamos–; así, es trascendental que la cuota sirva para cumplir aspiraciones superiores del sistema democrático y que, además, sea la vía más adecuada para ello.

A partir del artículo 98 constitucional, se afirma que los partidos políticos son *interlocutores privilegiados del diálogo político e instrumento fundamental para canalizar la participación política ciudadana* (Sobrado, 2010b: 17), con lo cual su función dentro de la dinámica del Estado tiene una especial relevancia pública (artículo 49 del Código Electoral). En efecto, las agrupaciones políticas resultan vitales para la vida democrática pues, entre otros, ostentan un monopolio de presentación de candidaturas a los puestos de elección popular, plataforma ineludible para materializar luego, en los comicios, las funciones del sufragio: producir gobierno, generar representación y dar legitimidad.

De esa suerte, el cobro de cuotas de participación en procesos internos se constituye en un medio para financiar esos grupos ideológicos cuya existencia es constitucionalmente relevante. En cuanto a ser una vía idónea para la consecución del fin, el costo de inscripción supone un medio adecuado para el financiamiento partidario, ya que esa contribución tiene como objeto principal solventar los gastos de procesos

electorales internos⁵, a través de aportes de correligionarios con intereses específicos.

Ahora bien, en cuanto a la necesidad como subprincipio que obliga a una comparación entre la medida adoptada y otras alternativas, lo pertinente es cotejar la forma de financiamiento en comentario frente a otras opciones.

Por disposición constitucional, el régimen de financiamiento público se concibe como de reembolso de gastos posterior⁶: luego de la elección de presidente de la República y diputados a la Asamblea Legislativa se reconocen a los partidos con derecho a deuda política –y de acuerdo con el caudal de votos– los gastos en que hubieren incurrido durante la campaña electoral. Esto hace que las agrupaciones políticas necesiten de fuentes alternativas de ingreso durante las etapas previas a la elección; no solo por las limitaciones estructurales –ese pago posterior–, sino también porque incluso en escenarios donde los resultados electorales son favorables, la contribución pública puede resultar insuficiente para sufragar los gastos de funcionamiento. Consecuentemente, es el cobro de cuotas, como se adelantaba, una vía legítima e idónea para inyectar recursos a los partidos.

El ciclo electoral, en materia de gastos partidarios, representa una curva que, consideramos, se comporta como la función de Gauss (campana de Gauss). Si bien la simetría de las colas puede discutirse, lo cierto es que en una abstracción teórica es claro que las erogaciones empiezan un ascenso con los procesos de renovación de estructuras,

⁵ Adicionalmente, el funcionamiento democrático de las agrupaciones políticas es un imperativo constitucional que se logra, entre otras vías, a través del proceso de renovación de estructuras y sus respectivos procesos electivos.

⁶ Este régimen se *matiza*, según Sobrado (2010), de dos maneras: adelanto de deuda y gastos permanentes de organización y capacitación.

colocándose en el punto máximo durante el período de campaña y, lógicamente, decreciendo después del evento comicial. El “pico” de gastos, también, suele estar relacionado con la designación de los candidatos a los cargos nacionales de elección popular, momentos cuando los aportes regulares de los militantes se tornan insuficientes por la dinámica –costos– de las asambleas y convenciones.

Ese “lapso financiero crítico” justifica la recolección de cuotas extraordinarias como lo serían los costos de inscripción de papeletas, en aras de coadyuvar en la subvención de esos actos partidarios. Las bondades de este tipo de contribuciones es que existe una coerción implícita: debe cancelarse el monto so pena de no poder participar en el proceso interno respectivo, con lo que hay una relativa certeza acerca de los ingresos. Esa característica está ausente en otras vías de financiamiento privado como operaciones derivadas del patrimonio del partido o, en su defecto, donaciones de adeptos a la plataforma política; en este último caso –el aporte– queda librado a la “buena voluntad” del donante.

De acuerdo con lo explicado, la medida –cobro de la cuota– es necesaria frente a otras opciones –financiamiento estatal y donaciones u otros aportes privados–, en el tanto comporta una forma legítima e inmediata de sufragar gastos partidarios en etapas claves del proceso como la renovación de estructuras y designación de candidatos.

Por último, correspondería el análisis de la proporcionalidad en sentido estricto; empero, en el plano general y abstracto que se ha realizado en el presente acápite tal ejercicio no es viable. Determinar un juicio positivo frente a la valoración “sacrificio implícito de la medida y ventajas que de ella se obtienen”, solo es posible si se tiene una cifra

concreta; escenario que, como se ha insistido, escapa al objeto de estas líneas.

IV. Criterio sugerido: seis salarios base del puesto al que se aspira

El Código Electoral de 2009 eliminó el “tope” para las donaciones de personas físicas, expresamente el numeral 135 señala: *las personas físicas nacionales podrán destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los partidos, **sin limitación alguna en cuanto a su monto.*** (negrita agregada). Ese cambio, respecto de la regulación del otrora artículo 176 bis, deja sin sustento la fórmula de cálculo utilizada en la jurisprudencia de 2005, relativa al monto máximo de la cuota de inscripción de una precandidatura.

En efecto, hasta la promulgación de la Ley n.º 8765 era oportuno recurrir al límite de cuarenta y cinco veces el salario mínimo menor contemplado en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República –como parámetro objetivo para establecer la constitucionalidad del monto determinado por una agrupación política para participar en los procesos internos–, pues adquiriría una lógica sistemática: si se entiende que el pago de esta cuota extraordinaria es, en suma, un aporte de una persona, entonces no puede superar el umbral legalmente permitido.

Sin embargo, en la actualidad no parece existir un ligamen normativo que, a partir de un abordaje teleológico, permita justificar el criterio utilizado en el esquema anterior. Si una persona física no tiene límite en cuanto al monto de los aportes que desee hacer a un partido político, ¿cómo empatar esto con la proporcionalidad de la cuota?

Definitivamente, debe buscarse otra forma de responder a la pregunta ¿cuál es el monto máximo por cobrar?, y para ello se sugiere utilizar la sumatoria de seis salarios base del cargo público al cual se aspira.

El salario base, de un tiempo a esta parte, ha sido incorporado en la técnica legislativa como la forma de calcular multas y otras sanciones sin cristalizar montos condenados a la obsolescencia por el transcurso del tiempo. Cuando en una ley se establecía una cifra particular para penalizar una conducta, poco a poco se tornaba exigua y su carácter disuasorio iba perdiendo fuerza. Por ello, el establecimiento de una unidad dinámica era necesario.

Los aumentos a la base en los salarios del sector público permiten que el monto se mantenga actualizado⁷: siempre que se decreten incrementos, por lo menos iguales a la inflación, las cifras no pierden su vigencia real y se acoplan de mejor forma a la realidad económica de ese momento.

En el caso concreto del criterio que se sugiere, el salario base – además de esa bondad de “actualización automática”– presenta una relación estrecha y lógica con la postulación: la inscripción como precandidato o candidato a un cargo específico permite establecer como parámetro el salario previsto para este, ya que hay una expectativa de resultar electo y, por consiguiente, a devengar el monto fijado de acuerdo con los instrumentos normativos pertinentes. El interés por ocupar un cargo de elección popular no recae –en la mayoría de los

⁷ La periodicidad en la fijación de los salarios es un imperativo constitucional (artículo 57) como derecho fundamental de carácter social.

casos- únicamente en el factor económico, mas, como elemento objetivo de ponderación, resulta adecuado.

De igual modo, este criterio cuenta con la característica de tener una aplicación universal: sería un límite de aplicación igualitaria a todas las agrupaciones políticas y, por la naturaleza de las relaciones de puestos en el sector público, los montos irían de acuerdo con la escala de la autoridad –nacional o local-. Además, se daría certeza al sistema: a partir de la publicidad de la Ley de Presupuesto Ordinario y los decretos ejecutivos de aumento semestral, cada agrupación puede calcular y hacer proyecciones acerca del monto máximo por cobrar.

Por otra parte, es necesario explicar por qué se sugiere la sumatoria de salarios de un semestre. Líneas antes se dijo que uno de los fines de estas cuotas extraordinarias era coadyuvar en el financiamiento de los gastos que generan el proceso de renovación de estructuras y designación de candidatos, en ese sentido es evidente que el monto de un solo salario base no cumple plenamente el objetivo.

Desde esa perspectiva, se recomienda multiplicar por seis el monto de la base para lograr una cifra que represente un aporte importante a la agrupación política, pero que, simultáneamente, no afecte el derecho de participación de los interesados. Vale apuntar que se utiliza la unidad “semestre” por ser el plazo, dentro del modelo de fijación de salarios costarricense, en que la base se mantiene constante.

En suma, las agrupaciones políticas tendrían la libertad –al tenor del principio de autorregulación partidaria- de fijar el monto que cobrarán a sus militantes por concepto de inscripción de precandidaturas a cargos de elección popular, siempre que esa cifra no supere seis salarios base

del puesto al que se aspira. Por ejemplo, para los procesos de designación del candidato a la presidencia de la República, con base en la Ley de Presupuesto Ordinario para el 2013, los partidos no podrían –so pena de conculcar el derecho de participación política por desproporcionalidad del monto– cobrar más allá de ₡17.429.538,00⁸ por concepto de inscripción de precandidatura.

Finalmente, tres aclaraciones: a) para los cargos públicos municipales donde el salario se encuentra fijado proporcionalmente según presupuesto aprobado por la Contraloría General de la República, se deberá, de previo, realizar ese cálculo⁹; b) para los puestos municipales de elección popular sin remuneración y para la inscripción de papeletas a cargos internos partidarios –al no ser aplicable el criterio propuesto– se sugiere continuar utilizando fórmulas econométricas – como las desarrolladas en la resolución n.º 1035-E1-2013– para determinar una base objetiva previa frente a la cual hacer el análisis de proporcionalidad; y, c) en el supuesto anterior, debe reconocerse que existe un margen de ponderación exclusivo del juez electoral –propio de cualquier órgano jurisdiccional– para valorar las circunstancias de acuerdo con las reglas de la experiencia y la sana crítica racional.

V. Reflexión final

La participación política de los ciudadanos a lo interno de los partidos en los que militan no puede ser limitada arbitrariamente. Una cuota desproporcionada como requisito para inscribir una papeleta a cargos de la estructura o para aspirar a una candidatura es, indiscutiblemente, una transgresión frontal a derechos fundamentales.

⁸ La Ley de Presupuesto Ordinario para el 2013 estableció como salario base mensual del presidente de la República en ₡2.904.923,00.

⁹ *V.gr.* el salario del alcalde municipal se fija de acuerdo con la tabla del artículo 20 del Código Municipal.

La determinación de cuándo un monto troca de una vía legítima de financiamiento partidario a un obstáculo para el acceso a las contiendas internas, es un ejercicio típico de jurisdicción electoral a través del recurso de amparo, donde debe analizarse la razonabilidad.

En esa labor, si bien la doctrina ha perfilado derroteros –*v.gr.* los subprincipios en los que se desagrega la proporcionalidad–, lo cierto que los insumos principales de análisis son conceptos jurídicos indeterminados. El juez debe colmar esas fórmulas en cada caso concreto a partir de parámetros racionales, de valores constitucionales como la equidad y la igualdad. No obstante, tener a la mano fórmulas precisas o marcos referenciales definidos ayuda no solo al despliegue hermenéutico, sino también a la certeza; el uso de estas herramientas coadyuva a objetivar la decisión.

El criterio para determinar la proporcionalidad de las cuotas que se ofrece no pretende ser el único; ha sido planteado como una de las formas posibles de abordar un “problema” de los procesos internos partidarios. Para quien escribe estas líneas, el artículo habrá cumplido su fin si, al menos, genera discusión y –si más que respuestas– despierta inquietudes.

Literatura consultada

LIBROS

JINESTA, E. (2006). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I (Parte General). 1.^{era} edición. San José, Costa Rica: IJSA.

ARTÍCULOS ESPECIALIZADOS

SOBRADO, L. (2010a). Financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (9): en línea.

SOBRADO, L. (2010b). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9): en línea.

TRABAJOS FINALES DE GRACUACIÓN

VARGA ALFARO, Marvin de Jesús (2009). *El control de razonabilidad de las leyes en la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia*. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.

LEGISLACIÓN

CÓDIGO ELECTORAL. República de Costa Rica. Ley n.º 8765 del 19 de agosto de 2009.

CÓDIGO ELECTORAL. República de Costa Rica. Ley n.º 1536 del 10 de diciembre de 1952.

CÓDIGO MUNICIPAL. República de Costa Rica. Ley n.º 7794 del 30 de abril de 1998.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2005). San José: Editorial Investigaciones Jurídicas.

LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO. República de Costa Rica. Ley n.º 9103 del 29 de noviembre de 2012.

JURISPRUDENCIA

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 18847-2008.

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 16725-2008.

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 14882-2008.

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 732-2001.

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 03933-98.

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 4205-96.

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 5990-94.

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 1739-92.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica.
Resolución n.º 1035-E1-2013.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica.
Resolución n.º 5090-E1-2010.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica.
Resolución n.º 1268-E-2005.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica.
Resolución n.º 0685-E-2005.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica.
Resolución n.º 1725-E-2002.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica.
Resolución n.º 578-3-E-2001.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica.
Resolución n.º 641-E-2000.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica.
Resolución n.º 303-E-2000.