

ANTONIO SOBRADO. DEMOCRATIZACIÓN INTERNA DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN COSTA RICA. CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES N.146, SAN JOSÉ: FLACSO, 2007, 117 PP.

Alejandro Bermúdez

Para presentar el libro voy a intentar una descripción muy sucinta de los temas que trata de modo que -con ésta- se subraye por sí misma la valía del texto sin más adjetivaciones que las mínimas necesarias para describir los problemas que aborda, la forma para superarlos y caracterizar así su contenido y por ende su importancia, que a mi juicio es mucha.

1.- Ubicación de los partidos políticos como entes monopolizantes del acceso a la más alta esfera de decisión pública y política: el autor principia ubicando a los partidos políticos como entes monopolizantes del acceso a los espacios de decisión pública y política, mediante la nominación de candidaturas a cargos representativos, a causa tanto de su naturaleza de organizaciones de masas, como de su carácter racionalizador y articulador de la participación política, fenómeno que tiene muy similares características en las modernas democracias occidentales. Según el autor la vocación (la de los partidos) es, en consecuencia, la de traducir e interpretar sensibilidades sociales y verterlas en clave de plataformas ideológicas y político-económicas, en efectiva representación y en instrumentos de decisión y conducción del aparato estatal. Como si lo anterior fuera poca cosa, la normativa constitucional y legal les adjudica el monopolio para cooptar el aparato del Estado.

Esta tesis conduce indefectiblemente a una relación de las bases con el aparato

partidista que termina verificando la Ley de Hierro de la Oligarquía de Michels, es decir, de manera muy simple como sabemos, la dinámica de la organización política origina una estructura de dominación de las autoridades elegidas sobre los electores.

2.- Atenuación y suavizamiento de los rigores de la paradoja científica que se expresa en Ley de Hierro de Michels: tal comprobación empírica -continúa proponiendo el autor- subraya la necesidad de contar con un universo normativo con completitud -ojo, que no es el caso de nuestro Código Electoral- que tienda a disminuir la fuerza de esta inercia oligárquica instaurando reglas y prácticas genuinamente democráticas a lo interno de las agrupaciones políticas. De ahí que cuando el autor invoca a Flavia Freidenberg, para insistir en la necesidad de generar un equilibrio entre el grado de autonomía de los partidos y el papel de las instituciones del Estado en el control del funcionamiento partidista, entendemos que nos va a introducir en los avatares propios del intento de abordar jurídicamente los problemas sociológicos, políticos y prácticos que plantea la insolubilia generada por el liderazgo y la participación política en las organizaciones partidarias dentro de parámetros democráticos, pues estamos frente a una auténtica paradoja de la sociedad y de la vida en democracia toda vez que las formas asociativas llamadas a concretarla y a potenciarla (los partidos) producen resultados que la

niegan y -lo más grave- ab ovo, en su esencia y en su plano más atómico y molecular.

Veamos cómo desarrolla el autor este intento y cuán proficuo resulta, pues según la historia que nos propone, hay un protagonista y lo es el juez electoral. Tengamos claro eso sí que ésta no es la primera vez que el Derecho se enfrenta al Poder.

3.- La interpretación como método merced al cual el juez electoral concreta en la práctica su abordaje del problema: la dificultad a la que se enfrenta el juez electoral no es nada sencilla, puesto que supone -según Sobrado exogenar un imposible equilibrio, o lo que es lo mismo, alcanzar la cuadratura del círculo, ya que de alguna manera implica volverse a plantear el viejo dilema del Derecho Político clásico tendiente a delimitar con total asepsia el ámbito de acción de las organizaciones ciudadanas -cuya creación, existencia y funcionamiento tiene además garantía constitucional- respecto de la necesidad del control estatal, que es un imperativo categórico impuesto por la realidad política y partidista.

Ciertamente lo anterior no era un problema para el Tribunal antes de las distritales que el Partido Liberación Nacional celebró en el año de 1992, pues se comportaba como administración electoral y marginal y residualmente como juez; y lo que digo no es un anacronismo, ni siquiera una crítica, sino más bien una descripción diacrónica, es decir, una determinación en el tiempo, una especie de precuela o antecedente que ayuda a comprender mejor las consecuencias del intento que el autor ensaya detallándonos en su exposición la función contralora del juez electoral sobre entidades de Derecho Público -las organizaciones políticas-, cuya premisa fundacional y teleología está determinada, precisamente por la exigencia y concreción de vivencias democráticas. Para complicar aún más el ambiente, o para densificar el problema, hay una aporía adicional la cual viene dada por un mandamiento de rango constitucional en orden a que los partidos se

constituyan y vivan democráticamente, y un inmensurable océano legal que no proporciona los conceptos legales mínimos para compeler a que ese predicado del más alto nivel tenga verificación práctica y transición del mundo de las ideas al plano de las realidades diarias.

En condición tan precaria y dotado de tan paupérrimos instrumentos, Sobrado nos refiere que al juez electoral no le queda más remedio que acudir al arsenal de herramientas que ofrece tentadoramente la exégesis jurídica.

4.- Delimitación del ámbito de acontecimientos: en consonancia con la amenaza de la interpretación legal y siguiendo al autor, somos llevados ahora al tramo en que éste circunscribe el problema relativo a la democratización interna de los partidos a tres escenarios temáticos:

4.1.- Régimen jurídico vigente

4.2.- Estado de la cuestión tanto en términos del debate político, como en términos del debate académico.

4.3.- La elaboración jurisprudencial, el más rico de estos escenarios, como método de superación de las limitaciones existentes en el tratamiento del problema, para lograr el efecto democratizador pretendido y construir una inteligencia de los textos legales que dará como resultado una sensibilización de la normativa electoral vetusta y rígida, siguiendo a mi juicio en esto la línea de interpretación jurídica de textos propia de la Escuela Sociológica Cualitativa, para solventar los problemas de una realidad en crisis y en vertiginoso cambio, manifestada incluso en la desafección y el desealineamiento partidarios.

Este último escenario delata el propósito del autor de decantarse por un activismo judicial -sobra que justifique por innecesaria la existencia de la jurisdicción electoral, que en nuestro medio configura un transecto de la jurisdicción constitucional, a causa del diseño que el constituyente le diera al Tribunal como intérprete de la Constitución) este escenario delata un activismo

judicial decía, en el más genuino sentido en que lo sentenció y lo predicó el juez Wayne, toda vez que la jurisprudencia electoral -como el texto de Antonio lo demuestra posteriormente- se acercará frecuentemente el ámbito del Parlamento y de sus atribuciones en la producción de leyes de naturaleza electoral, "promulgándolas" de nuevo el Tribunal mediante instrumentos y conceptos exegéticos, que en muchas oportunidades han contribuido a la derogación y hasta la abrogación de la inteligencia con que se venían aplicando y comprendiendo estas normas.

Veamos en rápido esborzo estos escenarios a los que se refiere el autor:

4.3.1.- Sobre el Régimen Jurídico:

este aparte es una excursión rápida pero muy dinámica y detallada sobre la fenomenología de los partidos políticos, la cual inicia subrayando la ordenanza que está a la base del precepto constitucional contenido en el artículo 98, merced a la cual hay una exigencia de originación democrática en el proceso constructivo de las organizaciones políticas, la cual se complementa y suplementa con el dispositivo que el Constituyente introdujo en el artículo 95 constitucional para vivenciar el nacimiento y el desempeño democrático de los partidos, sujetando la designación de las autoridades de la organización política, así como la de los candidatos que ésta someta a consideración del electorado, a principios de indiscriminación plena y de absoluta igualdad de toda laya.

De seguido no omite señalar el autor el correlato de los paradigmas normativos del más alto nivel con las normas de naturaleza material e instrumental, refiriéndose en concreto a la organicidad con que nuestro Código Electoral desarrolla el alumbramiento de las agrupaciones políticas, su organización y estructura interna empleando -entre otras- la figura del Comité Ejecutivo, su vida jurídica, personalidad y entidad mediante la registración ante el Estado, la escala o ámbito de acción del partido y la posterior postulación de sus candidatos a cargos de elección popular, enfatizando la referencia a la pirámide organizacional en asambleas que tienen

correspondencia unívoca respecto de la división en distritos, cantones, provincias e incluso el territorio todo del país.

4.3.2.- Sobre el estado de la cuestión en la academia y en el ámbito político: el autor sienta como hito, en este escenario, la discusión de relevancia en estos dos ámbitos del año 2001, cuando el Programa Estado de La Nación publicó su "Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la Democracia, la cual calificó con cumplimiento medio la aplicación de las reglas democráticas a lo interno de los partidos políticos; también precisa el autor aquí que dicho informe no fue concluyente respecto de la capacidad de disciplina interna de las agrupaciones políticas, ni sobre la cristalinidad de las elecciones celebradas para determinar la ocupación de cargos en la estructura partidaria, y antes bien tiene el autor por establecido -a partir de lo dicho entonces por el Estado de La Nación- la percepción negativa del papel del Tribunal en su actividad supervisora de los partidos y tuteladora de las garantías electorales en la dinámica de este tipo de asociaciones, lo cual le sirve de prelude para la explicitación del trabajo que el Tribunal desarrollará por la vía de la creación jurisprudencial.

En este aparte el autor es igualmente conclusivo respecto del tratamiento académico dado al tema de la democratización, indicándonos que en el ámbito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, no es sino hasta el año 2003 que un trabajo académico abordó el tema de la organización y funcionamiento democráticos de los partidos.

4.3.3- Sobre la labor jurisprudencial: en este aparte el autor se refiere

a un lapso de quehacer jurisprudencial de siete años, mediante el cual -empleando las facultades de intérprete de las normas de rango constitucional y legal- el Tribunal ha procurado positivizar el mandato constitucional tendiente a que los partidos políticos entren en consonancia con la exigencia de democratización interna.

Esta parte de la relación del autor se disfruta muchísimo, porque la situación fáctica y social que la jurisprudencia aborda sin lugar a dudas, constituye un desafío a la creatividad del juez electoral, al ser la que plantea mayores dificultades conceptuales y prácticas.

Por otra lado debo decir que aquí está el núcleo duro del texto y la parte más interesante de la exposición, toda vez que da cuenta del método empleado por el organismo electoral para ir de los predicados líricos a las realidades concretas de novedosa vivenciación. Entremos pues en el detalle:

4.3.3.1.- De la Génesis del Recurso de Amparo Electoral: en efecto, señalando las limitaciones del Código Electoral el autor lo adjetiva con tino como una normativa de puro procedimiento electoral, que se ocupa de proporcionar un régimen jurídico a la administración electoral, y sólo trata residualmente lo que concierne a los conflictos intra muros de las organizaciones políticas, estableciendo en su artículo 64 un mecanismo recursivo de tres instancias anacrónico ya in illo tempore, no sólo por conceder la legitimación para impugnar decisiones de los órganos partidarios, en exclusiva a los asambleístas, y en un porcentaje difícil de alcanzar, sino también, por soslayar la posibilidad de atacar las decisiones de órganos distintos a las asambleas de los partidos. Todo esto en

el fondo implicaba -extrapolando a Luciano Parejo- una especie de hipertrofia de los órganos de la administración, en este caso de las asambleas mismas, en detrimento de los mecanismos de tutela de derechos fundamentales con electoralidad evidente, con electoralidad por conexión o derivada, verbi gratia, derecho de participación política activa y pasiva, derecho de igualdad, derecho de libre acceso a los cargos públicos y -como luego lo enumeraré- un largo temario vinculado a estas garantías, del cual los anexos darán un ejemplo.

Establecidas las causas originantes de esta grave limitación normativa para proteger las garantías electorales, el autor nos remite a la comprensión de la Sala IV del año de 1992 según la cual la dilucidación de los conflictos habidos a lo interno de las agrupaciones políticas es un tema que cae dentro de la competencia del Tribunal; aunque es pertinente, no hay que entrar aquí -ni Sobrado lo hace- en la cuestión relativa a la interpretación de los textos constitucionales que nuestra Constitución le asigna a dos exégetas distintos, pues este tópico aunque mal resuelto resuelto está, pero sí lo señalo para una mejor comprensión de los problemas que las sentencias del Tribunal resuelven, como lo es el tema de la determinación del derecho procesal que resultará aplicable al ámbito de las competencias del Tribunal según se verá de seguido.

Efectivamente, de conformidad con lo dicho nos indica el autor que es preciso detenerse ahora en tres aspectos contenidos en una sentencia señera que el Tribunal emite, en febrero de 2000, con el número 303-E-2000, a saber:

- a.- Establecer que las vías de impugnación del Código Electoral son insuficientes para la protección de los derechos fundamentales de naturaleza electoral, a lo interno de los partidos.
- b.- Asumir plenamente como tópico natural de su competencia, la supervisión y fiscalización

lización de las actuaciones de las cúpulas y órganos partidarios.

- c.- Sancionar un organon -esto es un instrumental ius procesal- que le permita al Tribunal transmitir, articular y materializar la voluntad del texto constitucional relativa a la indefectible democratización de la vida y actividad de los partidos, para lo cual el propio Tribunal se valió de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, colmando de paso una laguna normativa de considerable extensión.

Este ejercicio de aparente formalismo jurídico permitió que el instituto del recurso de amparo se residenciara en sede electoral, dándole plena carta de naturalización a un instrumento de defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos clásico en el ámbito de la justicia constitucional no específicamente electoral. Lo anterior es más que trascendente dice el autor; en primer término me parece, que en verdad lo es por la labor de meforshim que asumió el Tribunal -a riesgo de parecer culterano tomo prestada esta voz del hebreo, porque se refiere a las particularidades de la interpretación de textos y al desarrollo y aplicación de la autoridad contenida en normas-, labor que le permitirá al juez electoral un doble efecto consistente en proteger ipso facto a los militantes partidistas y salvaguardar la salud del precepto constitucional; y en segundo término, por ser ésta la primera vez que el Tribunal asumía y reclamaba para sí las competencias que el Constituyente le atribuyó ex ante cincuenta años atrás.

En palabras del autor, ésta es la génesis del recurso de amparo electoral, elaboración de genuino cuño jurisprudencial que va más allá de cualquier conceptualismo jurídico y que se ha constituido en un expediente para examinar el comportamiento de las organizaciones políticas, al que se acude desde el año 2000 con bastante frecuencia; en otras palabras, estamos ante una elaboración que es respuesta a una expectativa ciudadana largamente acariciada en punto al papel institucional del Tribunal, que acabó con la zona de impunidad en la conducta de los partidos políticos y que a la postre terminó robusteciéndolos.

4.3.3.2.- De la Renovación de las Estructuras Partidarias: seguidamente nos ofrece el autor en el mismo apartado de elaboración jurisprudencial, una visión sobre el estado de anquilosamiento e inmovilismo en que se encontraban las élites y cúpulas de las organizaciones políticas con anterioridad a la resolución n.º 1536-E-2001 de julio de aquel mismo año, situación que en parte -lo dice el autor- obedeció a la deliberada y cómoda omisión estatutaria sobre el plazo de los nombramientos de las autoridades partidistas, lo que obraba el efecto de permitir una vez más la comprobación de la Ley de Hierro de la Oligarquía de Michels, pues designaciones en circunstancias como éstas prohijaban la conformación de cacicazgos vitalicios y la inveterada sensación de propiedad sobre la organización por parte de la élite partidaria, observada no sin sensible irritación por las bases partidarias, lo cual negaba elementos básicos -sigue diciendo el autor- de las organizaciones que por imperativo lógico y jurídico debían promover e impedir verificar principios democráticos, a saber entre otros, la representatividad y la alternabilidad.

Con esta sentencia se impuso como obligación a los partidos políticos el renovar sus estructuras mediante mecanismo idóneo, que no superara el término de cuatro años propio de nuestro periodo electoral. Esta cortapisa al caciquismo partidarista obró también el efecto de reconectar a las bases partidistas con los estratos dirigentes de la organización en clave de doble vía arriba-abajo, esto es, dirigencia-bases y bases-dirigencia, con lo que se puso por fin coto a la fosilización -el término es del autor- de las estructuras y se fomentó finalmente la participación ciudadana al ofrecerle la oportunidad de

integrar la organización de un modo pleno, desterrando los conceptos falaciosos y los camelos en el texto de los estatutos partidarios.

Este imperativo categórico de participación, lo llevó el Tribunal a sus últimas consecuencias ordenando la renovación de estructuras so pena de impedir la participación en el torneo electoral de los partidos que durante el transcurso del 2006 no insuflaran nuevos aires en sus respectivos puestos de mando y administración.

4.3.3.3.- De los límites a las facultades de las Asambleas Partidarias: también refiere el autor como conspicua la resolución n.º 1671-E-2001 de agosto de ese año, en virtud de la cual se instauró un régimen para las asambleas superiores de los partidos que vino a desmitificar -otra expresión del autor- los poderes soberanos de este tipo de órganos, pues estableció que la autoridad primigenia en las organizaciones políticas son las bases partidarias, esto es, la colectividad de los militantes, cuya competencia no puede ser avocada por las asambleas que el mismo Código Electoral estructura piramidalmente, pese a que la asamblea superior le esté atribuida la dirección política de la organización. Recordemos que no ha mucho no era ajeno en los partidos de nuestro medio, la emisión de un "ucáse imperial" desde el comité superior de la organización que enervaba lo dispuesto por las bases del partido imponiendo candidatos o variando arbitrariamente los modos de elección de los puestos de gestión partidaria o de los cargos de elección popular.

De esta guisa la jurisprudencia electoral impuso un anatema contra este tipo de prácticas verticalizantes, anatema proclive a mantener incólume el principio de funcionamiento democrático interno de los partidos políticos.

4.3.3.4.-De prácticas irrazonables y restrictivas al derecho de participación: la jurisprudencia electoral -refiere Sobrado- también ha dado cuenta de otros varios obstáculos que contra el derecho de participación política habían impuesto las veleidades de las cúpulas dirigentes y que ahora son cosa del pasado, tales como lapsos de militancia arbitrarios y desproporcionados para poder aspirar a las candidaturas que el partido promueve a nivel de la liza electoral, ó bien el uso de esa técnica espuria de la representación, que es la intervención en asambleas partidarias mediante el uso de poderes, por cercenar esta práctica la participación real y efectiva de los militantes y propender a la instauración de hábitos seudo democráticos.

4.3.3.5.- Del sistema de cuota femenina: sobre este tema nos cuenta el autor que, pese a la reforma en 1996 de los artículos 58, inciso n), y 60 del Código Electoral, la cual introdujo la obligación de los partidos de sancionar mecanismos por vía estatutaria para garantizar la participación en la estructura y desempeño de los partidos de un 40% de mujeres, lo cierto es que esta exigencia se mantuvo como un predicado lírico pues los partidos respetaron la norma pero en términos absolutamente formales, esto es, mantuvieron el 40% de participación femenina en las nóminas globalmente consideradas para el proceso electoral de 1998. De ahí que el Tribunal se comprometiera a darle efectiva aplicación a dicho porcentaje, emitiendo la resolución n.º 1863 de septiembre de 1999, refiriendo aquel porcentaje al concepto puro de elegibilidad

y sujetando la inscripción de candidaturas al cumplimiento de este requisito, lo cual obviamente depuró como resultado del siguiente proceso electoral declaratorias de elección, merced a las cuales Costa Rica es el primer país de América Latina en participación femenina y el décimo a nivel mundial. En este tópico, como medida de seguridad ante eventuales omisiones de los partidos políticos, complementó el Tribunal la anterior resolución ordenando que el Registro Civil determinara la elegibilidad de la organización política remisa con vistas al promedio obtenido a partir de los escaños que alcanzó en anteriores torneos electorales.

Por ser consecuencia de los anteriores hitos jurisprudenciales, y ser del mismo jaez, al revisar el temario de la jurisprudencia electoral vemos que el Tribunal ha abordado -entre otras- cuestiones relacionadas con procesos eleccionarios de los partidos, violación de normas estatutarias, violación de garantías constitucionales en determinadas actuaciones partidarias, ha protegido el pluralismo político, también atacado por actuaciones partidarias, se le ha pedido defender la representación de las minorías partidistas, revisar acuerdos de convocatorias a asambleas nacionales, examinar lo actuado por Tribunales de Elecciones Internas, Comités Ejecutivos, Tribunales de Ética y órganos consultivos; ha revisado la nominación de candidatos a regidores, así como la conformación de papeletas, se le ha pedido determinar si se produjeron omisiones en la elección de puestos de sectores gremiales de un partido, examinar conforme a derecho el caso de destituciones de cargos de esos mismos sectores y establecer la legalidad y la razonabilidad del cobro por inscripción de papeletas en elecciones internas de los partidos, dándole la razón según prescripciones de Derecho indistintamente a tirios y troyanos cuando unos y otros la tuvieron.

5.- Sobre la reforma electoral: para concluir dejo el comentario donde nos deja el autor en lo que a la reforma electoral se refiere, concretamente al indicar que los miembros de la Comisión de Reformas Electorales han adoptado como base de discusión el proyecto que el Tribunal le encargara a CAPEL, el cual recoge la experiencia habida durante el ejercicio de la jurisdicción electoral a partir del año 1998 y que ha jalonado al proyecto dotándolo de un valor muy singular pues recoge fórmulas e institutos cuya bondad y eficacia el Tribunal acuñó y probó durante el transcurso de sendos procesos electorales, a saber el de 1998, el del 2002 y el 2006. En fin, para comprobar cuanto he dicho y ponerle término a lo desarrollado por el autor, gracias a la generosidad de FLACSO podrán ustedes consultar en el ejemplar que nuestro personal les obsequiará, el aparte de Anexos en el cual obran las sentencias que he citado y algunas otras del máximo interés.

De esta manera termina el "ride" que en este Cuaderno de Ciencias Sociales n.º 146 de FLACSO nos propone Antonio Sobrado; sometan ustedes a juicio con su propia lectura la labor del juez electoral y sin dejarse intimidar ni desdeñando lo que han oído determinen por sí mismos si cumplió con su cometido, tal y como lo recomienda Siddharta Gautama.

Como yo tengo para mí que esta labor judicial ha robustecido la creación y funcionamiento de los partidos, ha dado oportunidades a nuevas dirigencias y ha atendido el clamor de las militancias, entiendo que aquí como colofón puede decirse lo consignado en el refranero castellano en la parte que reza JUEZ DE BUENAS ARTES, ES EL QUE ESCUCHA A TODAS LAS PARTES.

6.- Valor y utilidad de este texto: aunque la anterior descripción valora las cualidades del cuaderno, voy a añadir dos prendas más que a mi juicio le dan a este texto indudable singularidad.

Es un texto fácil y rápido de leer que desarrolla un tema siempre vigente en nuestro medio y siempre candente; el incluirlo dentro de la colección de los Cuadernos de Ciencias Sociales es sin duda un acierto, no sólo porque tiene el nivel necesario para figurar en ella, sino también porque la colección misma se enriquece tratando un tema medular de derecho electoral, que a fin de cuentas, no es sólo una técnica, sino también una ciencia social, que venía ocupando un lugar muy modesto o tangencial y referencial en las publicaciones de FLACSO.

Por otra parte, de este cuaderno puede derivarse una utilidad muy inmediata, pues de su lectura resulta palmaria la potenciación de la participación ciudadana que el Tribunal ha estado introduciendo en la realidad de nuestros días.

De alguna suerte este cuaderno puede servir también para que el ciudadano se imponga expeditamente de la labor realizada por la jurisprudencia electoral y para enterarse del estado de concreción de los derechos ciudadanos vinculados con la actividad de las organizaciones políticas, pues la resume en sus aspectos más relevantes y dimensiona su impacto; en tal

sentido podemos medir su importancia en tanto y en cuanto es también un texto de divulgación del quehacer institucional tribunalicio en su modo de juez electoral.

Es también un texto directo y sucinto que al estar desprovisto de la densidad doctrinaria y científica que es propia de otros tipos de trabajo, puede tener una finalidad didáctica muy inmediata para muchos estratos poblacionales y resultar provechoso para militantes y gentes involucradas con las faenas de los partidos políticos, desde luego es útil para funcionarios electorales, también para abogados que requieran de un apunte profundo y preciso; lo siento particularmente idóneo para nuestros maestros, profesores e incluso estudiantes de secundaria vinculados a gobiernos estudiantiles, para tribunales de elecciones gremiales, profesionales y universitarios, y por tener una presentación y una exposición asaz esquemática y coherente puede servir de vademecum al presentar contenidos de fácil asimilación, virtudes éstas -obligado es decirlo- propias del estilo del autor que escribe para entendidos y para los que no lo somos tanto.