

DEMOCRATIZACIÓN INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA

Dr. Luis Antonio Sobrado González⁽¹⁾

(Recibido 30/08/04; aceptado 13/06/05)

(1) Magistrado Propietario del Tribunal Supremo de Elecciones y profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Costa Rica.

RESUMEN:

Partiendo del carácter esencial que para el sistema democrático tiene la estructuración y funcionamiento también democráticos de los partidos políticos el artículo pretende hacer un balance de la situación que impera en Costa Rica, para lo cual revisa las normas vigentes, la discusión política y académica sobre esa temática y la perspectivas de la reforma electoral. Además, se analiza la línea que se observa en la jurisprudencia electoral, con referencia a las resoluciones que el Tribunal Supremo de Elecciones ha adoptado en los últimos años sobre los siguientes temas: la génesis del recurso de amparo electoral, la necesidad de renovar periódicamente las estructuras partidarias, la imposibilidad de dejar sin efecto candidaturas propuestas mediante consulta popular, proscripción de formas indirectas de afectación de la democracia partidaria y la revitalización de la cuota femenina.

Palabras clave: Costa Rica, derecho electoral, democracia, partidos políticos, participación política, recurso de amparo, cuota femenina, Tribunal Supremo de Elecciones, jurisprudencia, elecciones.

ABSTRACT:

Starting from the essential character that for the democratic system has the structuring and operation –also democratic– of the political parties, the article tries to make a balance of the situation that reigns in Costa Rica, for which reviews the effective norms, political and academic discussion on that thematic one and the perspective of the electoral reform. In addition, the article analyzes that line that is observed in the electoral jurisprudence, in reference to the resolutions that the Electoral Supreme Tribunal has adopted in the last years on the following subjects: the genesis of the writs of protection in electoral matter, the necessity to renovate the political structures periodically, the impossibility of leaving without effect candidacies by means of popular consultation, proscription in indirect ways of affectation to the parties democracy and the reinforcing of the feminine quota.

Key words: Costa Rica, Electoral Law, democracy, political parties, political participation, writs of protection, feminine quota, Electoral Supreme Tribunal Jurisprudence, elections.

SUMARIO:

Introducción

- A) Marco normativo vigente en Costa Rica
- B) Estado de la cuestión en el debate académico y político
- C) Aportes jurisprudenciales sobre el tema bajo análisis
 - c.1) El recurso de amparo electoral como garantía de la democracia interna en el seno de los partidos políticos
 - c.2) Sobre la necesidad de renovar periódicamente las estructuras partidarias
 - c.3) Sobre la imposibilidad de las asambleas de dejar sin efecto las candidaturas propuestas mediante consulta popular
 - c.4) Sobre algunas formas indirectas de afectación de la democracia interna en los partidos
 - c.5) Sobre la necesidad de darle efectividad al sistema de cuota femenina
- D) La reforma electoral y la democratización interna de los partidos

INTRODUCCIÓN

La democracia representativa supone que, no obstante que la soberanía reside en la nación (art. 2º de la Constitución), su voluntad se expresa a través de leyes elaboradas por sus representantes, cuyo respeto y acatamiento condicionará la validez del ejercicio de las funciones jurisdiccional y administrativa. El pueblo, a través del sufragio, delega en el cuerpo parlamentario el ejercicio de esa potestad legislativa (art. 105 constitucional), sin perjuicio de algunas modalidades de involucramiento directo de su parte en tal actividad (referendo e iniciativa popular en la formación de la ley, que en Costa Rica recientemente se les consagró mediante una reforma de varios numerales constitucionales, pero cuya eficacia se hizo depender de una ley de desarrollo que aún no ha sido promulgada).

La nominación de candidaturas a esos cargos representativos se hace recaer de modo prevalente, e incluso monopolístico, en los partidos políticos, razón por la cual se les considera los intermediarios indispensables entre el Gobierno y los gobernados. En tal sentido, en la sociedad democrática contemporánea, los partidos son organizaciones de masas de carácter asociativo, que articulan y racionalizan la participación política de los distintos ciudadanos, los cuales se incorporan (como militantes o simples simpatizantes) a las diferentes agrupaciones partidarias de acuerdo con sus distintas empatías políticas e ideológicas. Esta acción colectiva, que permite el acceso al poder de los candidatos que obtengan un favor electoral significativo, en principio garantiza que se traslade a la acción gubernamental —o al menos al debate parlamentario— la plataforma programática y el ideario respaldados por la base partidaria.

Para garantizar la fidelidad de los representantes populares, respecto de los anhelos políticos y la visión de los problemas nacionales o locales del grupo de personas que contribuyó a su elección, resulta esencial que su postulación haya sido el resultado de un proceso transparente en el seno de un partido organizado democráticamente; de lo contrario, el pueblo se encontraría secuestrado por aristocráticas dirigencias partidarias que impondrían arbitrariamente candidaturas.

Sin embargo, sigue teniendo vigencia sociológica la famosa “ley de hierro de la oligarquía”, propuesta hace casi un siglo por Michels, que pone en evidencia la tendencia oligárquica natural en todos los partidos políticos: “La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los

mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía”.⁽²⁾ “*La apatía de las masas y su necesidad de guía tienen como contraparte, en los líderes, un apetito natural por el poder. De esta manera el desarrollo de la oligarquía democrática se acelera por las características generales de la naturaleza humana. Lo que comenzó por la necesidad de la organización, administración y estrategia se completa por determinismo psicológico*”.⁽³⁾ Esta inclinación se traduce en relaciones internas de dominación en los partidos, que fomentan la permanencia de los liderazgos tradicionales: “*Quien tiene un cargo de delegado adquiere un derecho moral a ese cargo y los delegados lo conservan a menos que sean privados de éste en circunstancias extraordinarias o en cumplimiento de leyes observadas con estrictez excepcional. Una elección realizada para un propósito definido adquiere una trascendencia vitalicia. La costumbre se hace un derecho. Quien ha desempeñado durante cierto tiempo el carácter de delegado termina por considerar que ese cargo es propiedad suya*”.⁽⁴⁾

A la luz de lo anterior cobra especial importancia el contar con un marco legal adecuado que contrarreste esta tendencia oligárquica y garantice la vigencia de prácticas democráticas en el seno de los partidos, lo cual supone la necesidad de revisar permanentemente el régimen jurídico vigente. No obstante, como agudamente lo expresara hace pocos días la experta Flavio Freidenberg, los organismos electorales deben comprometerse a controlar eficazmente el respeto a dicho régimen: “*Al mismo tiempo que se da el marco institucional para generar los cambios, resulta fundamental que los tribunales electorales exijan a los partidos que respeten las normas. El incumplimiento de las mismas, debería imposibilitar la participación en los comicios. Por ejemplo, aquel partido que no respetase la cuota en la conformación de las listas de candidatos, que no empleara elecciones internas cerradas o que (no) institucionalice mecanismos de control internos; debería ser penalizado con la prohibición de participar en las elecciones. Esto tiene que ver con la **necesidad de generar un equilibrio entre el grado de autonomía partidista y el papel de las instituciones del***

(2) Robert Michels. *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Tomo 1, Argentina, Amorrortu Editores, 1973, pág. 13.

(3) *Ibid.*, tomo 2, pág. 9.

(4) *Ibid.*, tomo 1, pág. 90.

Estado en el control del funcionamiento partidista. *Un exceso de control del Estado sobre los partidos supondría una pérdida de autonomía de estos para tomar sus decisiones, aún cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados o de grupos internos”.*⁽⁵⁾

La exposición que se hace en las siguientes páginas pretende hacer un balance de la situación que impera en nuestro país, para lo cual revisaremos las normas vigentes, la discusión política y académica sobre la temática de la democracia interna de los partidos y las perspectivas de la reforma electoral. Además, se analiza la línea que se observa en la jurisprudencia electoral, con referencia a las resoluciones más importantes que se han adoptado en los últimos años.⁽⁶⁾

A) MARCO NORMATIVO VIGENTE EN COSTA RICA

El artículo 98 de la Constitución Política regula el fenómeno de los partidos políticos. Su redacción actual es fruto de una reforma introducida en el año 1997, cuyos términos aparecen inequívocamente inspirados en la Constitución española vigente:⁽⁷⁾

-
- (5) Las anteriores palabras están contenidas en la disertación que hizo la autora el día 24 de setiembre del 2004, en el marco de la XVIII Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), recientemente celebrada en República Dominicana.
- (6) Como se verá en su momento, se trata de pronunciamientos de gran relevancia en la promoción de esa democracia interna y que denotan el firme compromiso del Tribunal Supremo de Elecciones al respecto. En la citada Conferencia, la profesora Freidenberg alabó estos esfuerzos jurisprudenciales, así como el aporte del organismo electoral costarricense al poner en línea una amplísima gama de datos electorales relevantes, como un medio para lograr una mayor equidad en la competencia política.
- (7) “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos” (art. 6º de la Constitución española de 1978).

“ARTÍCULO 98.- Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República.

Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos”.

Esta exigencia de estructuración democrática, se refuerza con lo dispuesto en el artículo 95 de la Constitución, según el cual *“La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios: ...8.- Garantías para la designación de autoridades y candidatos según los principios democráticos y sin discriminación por género”.*

El desarrollo legal de los partidos políticos aparece recogido en el Código Electoral (Ley Nº 1536 de 10 de diciembre de 1952 y sus reformas), cuyo título IV se refiere a aspectos tales como su constitución, registración, organización, designación de candidaturas e inscripción de las mismas.

En Costa Rica son de designación popular el Presidente y los Vicepresidentes de la República (que se eligen en circunscripción electoral nacional), los diputados a la Asamblea Legislativa (electos provincialmente aunque representan a la Nación) y diversos funcionarios municipales: regidores y alcaldes (a elegir en las distintas circunscripciones cantonales) y síndicos y concejales de distrito (designados por los vecinos de los distintos distritos administrativos).

Sólo los partidos políticos están legalmente habilitados para postular candidaturas a esos cargos:⁽⁸⁾ para todos ellos, si están inscritos

(8) “Sólo pueden participar en elecciones aisladamente o en coalición, los partidos inscritos en el Registro de Partidos, que llevará el Registro Civil” (art. 65 del Código Electoral).

a escala nacional; sólo para los diputados de la respectiva provincia, si son de carácter provincial; y únicamente para los funcionarios de una municipalidad en particular, si su inscripción lo es a escala cantonal.⁽⁹⁾

Por su parte, los artículos 60 y 61 del Código Electoral establecen la estructura mínima con que debe contar todo partido político inscrito a escala nacional, la cual se caracteriza por un régimen de asambleas estructuradas piramidalmente y que arranca con asambleas de los militantes de los distintos distritos del país; a partir de ellas, se estructuran las asambleas cantonales, las provinciales y la nacional, integradas por delegaciones de las asambleas de nivel inferior. Dicha estructura se adecua, tratándose de partidos provinciales y cantonales, de suerte que, en los primeros, la asamblea superior es la provincial y, tratándose de los segundos, lo es la cantonal. Corresponde a la asamblea nacional (o a la asamblea superior de los partidos que no estén inscritos a escala nacional) la dirección política de organización partidaria. Cada una de esas asambleas designa un comité ejecutivo, encargado de ejecutar los acuerdos de la respectiva asamblea e integrado, como mínimo, por un presidente, un secretario general y su tesorero.⁽¹⁰⁾

(9) “Los partidos tendrán carácter nacional cuando se formen para la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa o a una Asamblea Constituyente. Serán de carácter provincial cuando se propongan intervenir solo en la elección de Diputados y tendrán carácter cantonal cuando se funden únicamente para las elecciones de alcalde municipal, regidores, síndicos municipales y miembros del Consejo de Distrito” (art. 63 del Código Electoral).

(10) “Artículo 60.- Organización de los partidos políticos
En su organización, los partidos comprenderán:

- a) Una Asamblea de Distrito en cada distrito administrativo;
- b) Una Asamblea de Cantón en cada cantón
- c) Una Asamblea de Provincia en cada provincia;
- d) La Asamblea Nacional.

La Asamblea de Distrito estará formada por los electores de cada distrito afiliados al partido. La Asamblea de Cantón estará constituida por cinco delegados de cada distrito electos por las respectivas Asambleas de Distrito. La Asamblea de Provincia estará integrada por cinco delegados de cada cantón, electos por las respectivas asambleas cantonales. La Asamblea Nacional estará conformada por diez delegados de cada provincia, electos por las respectivas asambleas provinciales.

Como ha señalado el Tribunal Supremo de Elecciones en sus pronunciamientos, dicho modelo organizativo *“procura una estructura interna mínima y uniforme para todos los partidos políticos, que sirve de instrumento democrático para evitar o atenuar la oligarquización de tales formaciones, por constituir un cauce de participación de los afiliados en la toma de decisiones que atañen a la organización”* –resolución n.º 1669 de las 9:30 horas del 24 de agosto del 1999–.⁽¹¹⁾

Además, cada Asamblea estará integrada por los demás miembros que se establezcan en los respectivos estatutos, que se escogerán con base en principios democráticos y de representatividad. El número de miembros determinados por los estatutos siempre deberá ser menor que el de delegados de carácter territorial que se establecen, en este artículo, para cada Asamblea.

El quórum para cada Asamblea se integrará con la mayoría absoluta, mitad más uno, del total de sus integrantes; y sus acuerdos serán tomados por la mayoría, mitad más uno, de los presentes, salvo en los asuntos para los cuales los estatutos establezcan una votación mayor.

Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un cuarenta por ciento (40%) de mujeres”.

Transitorio.- Cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del Padrón Electoral y a satisfacción del Tribunal Supremo de Elecciones, las medidas citadas en el último párrafo del artículo 60 del Código Electoral podrán cesar por resolución de ese Tribunal.

“Artículo 61.- Asamblea Nacional

La dirección política de los partidos estará a cargo de la Asamblea de mayor rango. Para los organismos y las asambleas inferiores, serán obligatorios los acuerdos que adopten en uso de las atribuciones conferidas por los estatutos y la ley. La ejecución de los acuerdos de cada Asamblea corresponderá a su Comité Ejecutivo Superior, que estará formado, como mínimo, por su Presidente, su Secretario General y su Tesorero. Para cada miembro del Comité Ejecutivo Superior, la Asamblea Nacional designará un suplente, quien actuará en las ausencias temporales del propietario respectivo.

Si el partido no fuere de carácter nacional, la dirección política estará a cargo de su Asamblea Superior”.

(11) Este pronunciamiento invoca como antecedente las consideraciones que hacía la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en su voto

La designación de los candidatos se efectúa de acuerdo con lo que prescriban los estatutos partidarios. Sin embargo, dichas designaciones deben ser ratificadas por la asamblea superior de cada partido (salvo las candidaturas municipales, cuya ratificación corre a cargo de las distintas asambleas cantonales), según los prescribe el artículo 74 del Código Electoral.⁽¹²⁾ En general, compete al Tribunal Supremo de Elecciones vigilar los procesos internos de designación de candidaturas, como garantía de respeto al ordenamiento electoral (art. 19 inciso h).

n.º 2881-95. En esa oportunidad se apuntaba que "... la regulación que se hizo de los partidos, primero en la Constitución y después en el Código Electoral, determinó la importancia que para el sistema político y electoral tendrían en adelante esas organizaciones como sujetos esenciales en el funcionamiento de un Estado estructurado con base en el principio democrático. Esa competencia reguladora ha sido empleada, dadas las circunstancias históricas, en tratar de fomentar la democratización interna de los partidos y esa finalidad que concuerda con lo dispuesto en la Constitución es su única justificación, por la limitación que impone a la propia potestad reguladora de los asociados del partido. El establecimiento de requisitos para la formación y el funcionamiento de los partidos, creó una organización mínima necesaria para el cumplimiento de los requerimientos del principio democrático que pretendió superar el fenómeno de la oligarquización que se presenta cuando la organización se convierte en un aparato destinado a mantener concentrado el control y el poder de decisión en las edites políticas o la cúpula del partido. En esta etapa que puede calificarse de transición entre la desregulación y la regulación mínima hay que situar la emisión de las normas impugnadas. El legislador, coincidiendo con el escepticismo de que los propios adherentes sean capaces de proveer a la democratización interna de sus agrupaciones, dotó al sistema de partidos de una organización mínima que pretende fomentar el carácter democrático de la formación de la voluntad política. Lo anterior resulta primordial para el sistema electoral porque debe recordarse que por disposición del artículo 65 del Código Electoral ningún ciudadano puede elegir y ser electo si no es por medio de un partido político inscrito en el registro estatal. A estas organizaciones les corresponde la designación de candidatos para los puestos de elección popular. A la Asamblea Nacional del partido le corresponde designar los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, a la Asamblea Legislativa y a la Asamblea Constituyente... y a la Asamblea de Cantón le corresponde la designación de los candidatos a Regidores y Síndicos Municipales ...".

(12) "Los partidos políticos inscritos designarán a sus candidatos a la Presidencia y las Vicepresidencias de la República, a la Asamblea Legislativa,

Ese afán democratizador que inspira el reseñado marco regulatorio de los partidos políticos, ha sido objeto de un fecundo desarrollo por parte de la jurisprudencia electoral en los años recientes. Como tendremos oportunidad de analizarlo más adelante, el Tribunal Supremo de Elecciones ha echado mano de su facultad constitucional para interpretar la normativa electoral en forma exclusiva y obligatoria (art. 102 inc. 3º), y dar concreción a dicho afán, corrigiendo una serie de prácticas y prejuicios tradicionales de la realidad político-electoral que, respetando en apariencia las formas jurídicas, traicionaban por el fondo el imperativo constitucional de una praxis partidaria bajo estándares democráticos.

B) ESTADO DE LA CUESTIÓN EN EL DEBATE ACADÉMICO Y POLÍTICO

Resulta sorprendente la ausencia de toda preocupación por debatir en el ámbito político la temática que nos ocupa. Incluso en el plano académico la misma es escasa.

En efecto, es a partir de la “Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia”, informe elaborado por el Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible en el año 2001, que se propicia y pretende un primer diagnóstico sobre el tema, a pesar de que el propio informe reconoce su carácter exploratorio dada la escasa información disponible.

El capítulo 9 de la Auditoria ciudadana (“Vida interna en los partidos políticos”) planteó, como aspiración, el que los partidos políticos conduzcan sus asuntos mediante reglas democráticas, calificando tal

a una asamblea constituyente y a cargos municipales, según lo prescriban sus propios estatutos. Estas designaciones deberán ser ratificadas por la asamblea correspondiente de los partidos, según el caso.

Las convenciones nacionales o cualquier otra forma de designación o elección de candidatos a la Presidencia, no podrán celebrarse antes del 31 de mayo inmediato anterior a las elecciones nacionales.

El Comité Ejecutivo Superior será el órgano del partido responsable de organizar y dirigir las convenciones nacionales. Sin embargo, podrá delegar esta función en un tribunal de elección interna ...”.

aspiración como de “cumplimiento medio”. En el panel de evaluación respectivo y sobre cinco puntos considerados medulares para esa democratización, no existió acuerdo en cuanto al grado de respeto de la libertad de expresión dentro de los partidos políticos ni sobre el nivel de transparencia de sus elecciones internas. Evaluadas como de “cumplimiento medio”, se concluyó que dichas elecciones internas son libres; existe una libre escogencia del programa partidario; y, finalmente, hay sanción por incumplimiento de normas democráticas a lo interno de los partidos políticos:

“No existe evidencia de que las amenazas a la integridad o el patrimonio de las y los afiliados a los partidos políticos durante los procesos de escogencia de los líderes de sus partidos sea una práctica generalizada o frecuente. No obstante, en ciertas elecciones locales existen prácticas aisladas para coaccionar la preferencia electoral de las y los electores.

Los partidos mayoritarios realizan convenciones abiertas para escoger a sus candidatos presidenciales. Las elecciones abiertas y directas de candidatos a diputados, regidores y síndicos no constituyen una práctica generalizada, ni frecuente. En años recientes uno de los partidos mayoritarios experimentó parcialmente con la selección de candidatos a diputados mediante procesos electorales abiertos.

Las garantías jurídicas para la realización de procesos limpios en la escogencia de candidatos a cargos públicos dentro de los partidos son pocas. El TSE no ejerce supervisión sobre estos procesos; los órganos de organización y supervisión internos, como los tribunales internos de elecciones, cuentan con pocos recursos técnicos y financieros y su autonomía frente a la conducción política del partido no está garantizada; los registros de afiliados, cuando existen, están desactualizados.

En la década de los noventa se registró al menos un fraude en las elecciones internas para la escogencia del candidato presidencial en uno de los partidos mayoritarios. Sin embargo, el panel discrepó sobre la importancia de este hecho para la

evaluación. La mayoría consideró que la magnitud del fraude fue pequeña y no se conoce de fraudes en otros partidos. Para una minoría del panel este fraude representa un incumplimiento de la aspiración de elecciones limpias, pues ocurrió en un partido mayoritario, la respuesta del TSE fue ineficaz y ello abona el camino para la comisión impune de irregularidades en el futuro.

Los estatutos de los partidos en general no contemplan explícitamente la libre participación en la definición de sus programas. Sin embargo, en la práctica los partidos políticos realizan congresos en los que definen sus programas. El panel consideró que existe una escasa participación de los afiliados, desinterés de los dirigentes por difundir el programa en sus bases y falta de eficacia para aplicarlo.

El panel discrepó sobre el ejercicio de la libertad de expresión dentro de los partidos. Una mayoría consideró que hay un balance de logros e incumplimientos; existe normativa que garantiza la libertad de expresión y está regulada por los estatutos internos del partido. El principal problema no es la falta de garantías, sino el escaso interés de los miembros por ejercitar esta libertad. Una minoría del panel estimó que se incumple en general con la libertad de expresión en los partidos. La forma de aplicar el reglamento en las sesiones de los órganos internos, las prácticas “clientelistas” y el poder del grupo dirigente limitan la posibilidad de que los afiliados se expresen libremente.

Los afiliados tienen acceso a instancias internas para denunciar violaciones a la normativa partidaria y aplicar las sanciones respectivas, pero estas instancias son débiles. La tutela de los derechos de las y los afiliados ha sido ejercida por la Sala Constitucional debido a la renuencia del TSE a intervenir en la vida interna de los partidos políticos.”⁽¹³⁾

(13) *Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica.* San José, 2001, pág. 273.

Como veremos en el siguiente apartado, este juicio negativo sobre el compromiso del Tribunal Supremo de Elecciones en pro de la democratización partidaria, debe entenderse superado con el cambio radical de actitud que revela su reciente orientación jurisprudencial.

No obstante este importante punto de partida, extraña que los Informes del Estado de la Nación relativos a los años 2002 y 2003 (octavo y noveno informe, respectivamente), únicamente planteen el tema a modo de aspiración para el fortalecimiento de la democracia y haciendo referencia muy puntual en cuanto a la realidad y logros de la participación femenina. Si bien el acalorado debate sobre el financiamiento de los partidos políticos puede explicar por qué se ha desplazado el relativo a su democratización, no pareciera ello justificación suficiente.

En punto a la señalada apatía académica, resulta ilustrativo que sea hasta el 2003 que, dentro de los trabajos de graduación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, se encuentra una tesis de grado sobre la “Organización y funcionamiento democráticos de los partidos políticos en Costa Rica”,⁽¹⁴⁾ siendo precisamente una de sus conclusiones y advertencias el que la democracia interna constituye uno de los caminos sobre el que no se ha recorrido lo suficiente.

Por esta razón, loable y bienvenido resulta el muy reciente trabajo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y CAPEL “Democratización interna de los partidos políticos en Centroamérica: Avances y tareas pendientes”, que construye un valioso aporte y un punto de referencia admirable para retomar una discusión académica aplazada en Costa Rica.

C) APORTES JURISPRUDENCIALES SOBRE EL TEMA BAJO ANÁLISIS

Conforme se adelantaba, en el último quinquenio el Tribunal Supremo de Elecciones ha ejercido agresivamente su facultad constitucional de interpretar –de modo exclusivo y obligatorio– la normativa electoral en orden a concretar la máxima constitucional que ordena a los partidos tener una vivencia democrática en su orden

(14) Sus autoras son Nikole Amerling Quesada y Ana Marcela Bonilla Castro.

interno, dándole a la misma un papel central como herramienta para poder leer adecuadamente el régimen legal respectivo.

En los siguientes apartados, abordaremos las resoluciones más emblemáticas a este respecto.

c.1) El recurso de amparo electoral como garantía de la democracia interna en el seno de los partidos políticos

El Código Electoral, vigente desde hace cincuenta años, ha proporcionado a los costarricenses un marco adecuado para la competencia electoral y para canalizar y resolver adecuadamente las disputas interpartidarias que la misma genere.

Sin embargo, el mismo se preocupa de un modo apenas marginal por ofrecer cauces de solución a los conflictos intrapartidarios, limitándose a establecer un engorroso e ineficiente mecanismo recursivo que permite a los miembros de las asambleas partidarias atacar las decisiones de éstas que contravengan el régimen jurídico vigente. Dentro de sus múltiples limitaciones pueden citarse el circunscribir la legitimación recursiva a los miembros de las asambleas (incluso en un principio requería que el recurso fuera apoyado por un número de asambleístas no menor al 10% del total de la asamblea, exigencia que empero fue recientemente declarada inconstitucional), impide recurrir contra actos dictados por otras autoridades partidarias, impone plazos verdaderamente angustiosos para el recurrente y le obliga a recorrer dos instancias previas antes de que el Tribunal examine la cuestión.⁽¹⁵⁾

(15) Me refiero a su artículo 64, que *in fine* estipula: “(Cuando algún grupo no menor del diez por ciento (10%) de los participantes en cada una de las asambleas mencionadas, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la celebración, impugnare la validez de los acuerdos tomados en ella), servirá como plena prueba, el informe de los delegados del Tribunal Supremo de Elecciones. Corresponderá al Comité Ejecutivo Superior resolver esta impugnación dentro del tercer día. Lo resuelto por dicha instancia del partido, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación, podrá apelarse ante el Director General del Registro Civil, quien resolverá dentro del plazo de tres días. Contra lo que resuelva este funcionario, podrá recurrirse ante el Tribunal Supremo de Elecciones, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes para que, dentro del término de tres días, resuelva en definitiva lo procedente” (La frase encerrada entre paréntesis del párrafo último del presente artículo ha sido declarada inconstitucional mediante voto No. 11036-00 a la acción No. 5861-96. BJ# 17 de 24 de enero del 2001).

Así las cosas, eran remotas las posibilidades de una tutela jurisdiccional efectiva frente a los vicios legales en que las cúpulas partidarias incurrieran, incluso cuando resultaran abiertamente arbitrarias o lesivas del derecho fundamental de participación política de la militancia partidaria. Ciertamente la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, desde 1992, había entendido que conflictos de esa naturaleza caen bajo la órbita competencial del Tribunal Supremo de Elecciones, y que la vía del amparo ante tal Sala sólo quedaba abierta en caso de que el Tribunal hubiera declinado previamente su competencia para conocer de un caso de esa naturaleza. Sin embargo, el Tribunal no goza de una vía legalmente diseñada para el adecuado abordaje jurisdiccional de esta suerte de conflictos y, dado que tienden a surgir durante el proceso electoral y su resolución pierde interés pasado el mismo, solía ocurrir que el militante finalmente no recibiera oportuna atención a sus demandas de justicia electoral (que ambas jurisdicciones se reenviaban) y, con desaliento, terminaba resignándose a su suerte.

Esta situación cambia radicalmente a partir del dictado de la sentencia del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 303-E-2000, de las 9:30 horas del 15 de febrero del 2000.⁽¹⁶⁾

En esa oportunidad, el órgano electoral determinó la necesidad de reconocer vías alternativas de impugnación para la membresía partidaria que, dado el monopolio de los partidos en la nominación de candidaturas y la comentada exigencia constitucional relativa a su accionar democrático, no podía quedar en indefensión frente a actos irregulares de las dirigencias, cuando los mismos lesionaran su derecho fundamental de participación política en los procesos internos de designación de candidaturas y de cargos de autoridad dentro del partido.

En tal hipótesis, la situación no podía ser tolerada por el Tribunal y se imponía su lógica fiscalización. Y, visto que su competencia para resolver esta suerte de conflictos internos, por su obvia electoralidad, descendía de la misma Constitución, no podía rehuirse por la circunstancia de que no existiera previsión legal o procedimiento adecuado al efecto, a la luz del principio de plenitud hermética del ordenamiento jurídico. Persuadida de lo anterior, la resolución citada

(16) Esta resolución, así como las que se citan a lo largo de este artículo, pueden ser consultadas en el sitio web del Tribunal Supremo de Elecciones (www.tse.go.cr).

dispuso colmar la laguna legal detectada mediante las reglas usuales de integración normativa, que en la especie suponían aplicar analógicamente las reglas vigentes del recurso de amparo, pero bajo el entendido que su conocimiento y resolución estarían en lo sucesivo a cargo del propio Tribunal Supremo de Elecciones.

Es ésta la génesis jurisprudencial del recurso de amparo electoral, que ha cobrado plena vigencia durante los últimos cuatro años y ha permitido resolver una gran cantidad de conflictos intrapartidarios, sirviendo entonces como garantía del funcionamiento democrático de los partidos políticos, toda vez que ha permitido combatir a través de sus decisiones que antes hubieran resultado impunes.

c.2) Sobre la necesidad de renovar periódicamente las estructuras partidarias

En Costa Rica, buena parte de los partidos políticos omitían en sus estatutos hacer referencia al plazo de nombramiento de sus autoridades, incluyendo el de los delegados a las distintas asambleas, así como al procedimiento de renovación de las mismas, con la consecuencia práctica de entender que se trataba de designaciones vitalicias de una elite dirigente que, de este modo, se constituía en una casta inamovible que llegaba a sentirse propietaria de la organización. La desconexión que esa situación provocaba entre la militancia y la cúpula partidaria, hacía a ésta perder todo rasgo representativo y negaba, de modo rotundo y esencial, la praxis democrática a lo interior de los partidos.

Esta situación se modificó a partir del dictado de la resolución resolución n.º 1536-E-2001 de las 8 horas del 24 de julio del 2001, mediante la cual se determinó que los partidos en general y *“acorde con el principio de democratización interna, deben renovar periódicamente sus estructuras internas. No puede aceptarse como válido, que las designaciones de los asambleístas tengan carácter vitalicio o indefinido. En este caso deberá el partido ajustar su estatuto, en el sentido de establecer un plazo y mecanismo que satisfaga sus propios intereses, siempre y cuando no supere el plazo máximo de cuatro años que marca el ciclo del período electoral costarricense”*.

Aunado a esa invocación del principio de democratización interna de las formaciones partidarias, el Tribunal recordó en esa oportunidad

que el fortalecimiento del sistema democrático del país está sustentado en la participación política de los ciudadanos, la cual sólo puede resultar efectiva si las decisiones partidarias son el resultado de un proceso que vaya “de abajo hacia arriba” y que propicie la “circulación” de las elites dirigentes para evitar la creación de círculos oligárquicos que monopolicen la toma de decisiones al margen de la base partidaria. Y se agrega: *“Cuando los partidos políticos no establecen la renovación periódica de los delegados ante las respectivas asambleas, sufren un desgaste, consecuencia de la fosilización de sus estructuras... Impiden también la participación activa de los ciudadanos dentro de la agrupación política, negándoles la posibilidad de ser parte integrante de la organización partidaria, conduciendo esto a la pérdida del entusiasmo de los electores, pues desaparece el incentivo de llegar a ocupar cargos o tener protagonismo político”.*

Para que el pronunciamiento anterior pudiera resultar eficaz de cara a las elecciones del 2006, se estipuló que durante el 2005 todas las agrupaciones deberán haber cumplido con la renovación integral de sus estructuras internas, previa reforma estatutaria si fuere necesario, bajo la advertencia de que en caso contrario el Tribunal y el Registro Civil –que tiene a su cargo la inscripción de candidaturas en nuestro medio– no darán curso a ninguna gestión que tenga incidencia en ese proceso electoral.

c.3) Sobre la imposibilidad de las asambleas de dejar sin efecto las candidaturas propuestas mediante consulta popular

Conforme se explicaba con anterioridad, el Código Electoral impone una estructura mínima para los partidos políticos que, pretendiendo con ello garantizar la democracia interna de esas asociaciones políticas, se caracteriza por una articulación piramidal de asambleas, a partir de la asamblea de base distrital –de carácter abierto para todos los militantes del partido en cada uno de los distritos administrativos del país– y que concluye en una asamblea superior integrada por representaciones de las asambleas inferiores.

A esa asamblea superior le corresponde la dirección política de los partidos y sus acuerdos son obligatorios para sus restantes organismos; asimismo, le compete ratificar las candidaturas a todos los cargos de elección popular, salvo los municipales, que habrán de ser ratificadas por las respectivas asambleas cantonales (art. 61 y 74).

Sin embargo, a partir del dictado de la resolución n.º 1671-E-2001 de las 15 horas del 10 de agosto del 2001, el Tribunal precisó que dicha ratificación no resulta necesaria cuando las designaciones se hagan con base en convenciones u otros procedimientos de consulta popular, previstos en los respectivos estatutos. Este tipo de procedimientos de postulación popular resultan expresivos de la voluntad de las bases partidarias, la cual no puede ser ignorada por los órganos partidarios representativos, incluida la asamblea superior.

Con tal pronunciamiento, la jurisprudencia electoral dispuso el mito de la supuesta “soberanía” de las asambleas partidarias. Precisamente comentando este punto y atendiendo a la naturaleza asociativa de los partidos, la resolución n.º 0046-E-2002 de las 15:20 horas del 16 de enero del 2002 apuntaba que la autoridad primaria de un partido es la colectividad de sus miembros, la que se manifiesta de modo directo a través de las consultas populares, por ejemplo. Las distintas asambleas de representantes no deben atribuirse esa “soberanía”, por lo que precisamente la asamblea superior no puede enervar la decisión de la base partidaria, sin menoscabar groseramente la regla del funcionamiento democrático interno que la Constitución impone a los partidos.

c.4) Sobre algunas formas indirectas de afectación de la democracia interna en los partidos

Algunas resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones han calificado como irrazonables ciertas normas y prácticas restrictivas de la participación política, tomando en cuenta su efecto antidemocrático en la práctica política interna de los partidos.

Así, por ejemplo, consideró el cobro de sumas altas como requisito de inscripción de precandidaturas a cargos de elección popular (resolución n.º 303-E-2000) y la exigencia de plazos de militancia arbitrarios o desproporcionados como condición para poder aspirar a candidaturas de elección popular en el seno de los partidos. Así lo entendió la resolución n.º 0859-E-2001 de las 15:30 horas del 17 de abril del 2001, al establecer que la exigencia estatutaria de un partido de contar con una militancia previa de al menos nueve años, vulnera el derecho fundamental de participación política y los más elementales principios de la democracia representativa.

Por otro lado, la jurisprudencia electoral determinó la inadmisibilidad de la intervención en asamblea mediante el uso de poderes

especiales otorgados al efecto, por su impacto restrictivo en una participación real y efectiva de los miembros de la organización y por propiciar prácticas antidemocráticas. Así, la sentencia n.º 919 de las 9 horas del 22 de abril de 1999, señalaba que si los partidos deben responder a valores democráticos y participativos, “...necesariamente se debe garantizar desde las bases, la legitimidad de quienes potencialmente puedan asumir la titularidad de los órganos estatales, como depositarios de la soberanía de la comunidad política. Para lograr ese cometido, la estructura y organización de las diferentes Asambleas, deben forzosamente facilitar la deliberación, el pluralismo y la participación, lo que evidentemente se logra a través de la concentración de sus adherentes, en el caso de las distritales y de sus delegados en las subsiguientes y no a través de un poder, que sin duda, contravendría lo expuesto”.

c.5) Sobre la necesidad de darle efectividad al sistema de cuota femenina

El Código Electoral regula de manera específica la participación política de la mujer. De sus artículos 58, inciso n)⁽¹⁷⁾, y 60⁽¹⁸⁾, reformados al efecto en 1996, se deriva la obligación que tienen los partidos políticos de incluir en sus estatutos el mecanismo que asegure esa participación en un porcentaje del 40% en la estructura partidaria, en las listas para los puestos de elección popular y en las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales.

En lo que respecta a ese sistema de cuota femenina en las listas y sin entrar a valorar la justificación de este mecanismo compensatorio a favor de un sector social tradicionalmente excluido de la participación política, al haber sido consagrado legislativamente a mediados de la década pasada, su eficacia debía ser asegurada por el organismo electoral.

(17) “Los estatutos de los partidos deberán contener: ... n) El mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 de este Código, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular; ...”.

(18) “...Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un cuarenta por ciento (40%) de mujeres...”.

En el proceso electoral de 1998, los partidos políticos respetaron ese porcentaje del 40% de participación femenina mínima en las nóminas globalmente consideradas. Sin embargo, la tendencia fue colocar a las candidatas en el “piso” de las listas, demostrándose así una gran resistencia al propósito democratizador que subyace a este deseo de abrir la participación femenina en la política; práctica que condujo a que en la Asamblea Legislativa y los Consejos Municipales resultantes de esa elección en particular, las mujeres estuvieran presentes en una proporción muy inferior a la señalada, con lo cual el efecto transformador querido por el legislador no se produjo y la reforma legal quedó reducida a un simbolismo inocuo.

Mediante la célebre sentencia n.º 1863 de las 9:40 horas del 23 de setiembre de 1999, el Tribunal Supremo de Elecciones produjo un cambio de rumbo de la más alta magnitud imaginable. En esa resolución, aclarada y adicionada por otras posteriores, se dispuso que ese 40% no sólo debía aparecer reflejado en la lista partidaria globalmente considerada, sino también en los “puestos elegibles” de la misma. Correspondería a los propios partidos diseñar fórmulas estatutarias que así lo garantizaran y el Registro Civil sólo inscribiría aquellas listas que respetaran el mecanismo respectivo. Se agregó que, en caso de inercia en proceder a tal rediseño estatutario, el Registro revisaría las nóminas utilizando el “criterio histórico”, es decir, determinando los “puestos elegibles” de cada partido según el promedio resultante de su historial electoral.

Dicho pronunciamiento, sumado al celo con que la Dirección General del Registro Civil hizo las revisiones del caso, permitió que luego del proceso electoral del 2002 Costa Rica tenga en la cámara de diputados una participación femenina de un 35,08% (que contrasta con el 19,30% que existía en la Asamblea Legislativa durante el período 1998-2002), lo que coloca a nuestro país en el primer lugar de América Latina y dentro de los primeros diez del mundo a este respecto.⁽¹⁹⁾

(19) Karen Olsen de Figueres. “El camino hacia la igualdad: las mujeres costarricenses en el parlamento”, en: *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*. Iternational IDEA, Suecia, 2002, pág. 149.

d) La reforma electoral y la democratización interna de los partidos

En el ambiente político nacional, no pareciera existir una voluntad real de reforma electoral. La cercanía del año preelectoral limita adicionalmente la construcción del consenso mínimo necesario para emprender una modificación tan sensible del sistema político nacional, por lo que en el corto plazo a lo sumo podrían gestarse cambios en las normas relativas al financiamiento de los partidos políticos, por haber dominado esta temática el debate parlamentario en los últimos años.

No obstante lo anterior, resulta alentador que en la Asamblea Legislativa se haya instalado una comisión que, a lo largo de los últimos meses, se encuentra estudiando el proyecto de Código Electoral sugerido por el Tribunal Supremo de Elecciones a principios del 2001 y en cuya elaboración contó con la asesoría de CAPEL.⁽²⁰⁾ Dicho documento fue asumido por ese organismo parlamentario como base de discusión de una reforma electoral de mayor alcance y, a lo largo de sus trabajos, ha ido conquistando el favor de sus integrantes en sus aspectos centrales.

Aún y cuando no albergamos mucho optimismo por el futuro inmediato del proyecto en el plenario legislativo, el fervor con que han asumido los miembros de la comisión su encargo abre posibilidades de que pueda concretarse una reforma electoral en la que el tema de la democratización está muy presente, porque los redactores del proyecto le dimos la importancia que merece y pretendimos que por su medio se elevara a rango legal la comentada orientación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones.

(20) El proyecto también puede consultarse en el sitio web del Tribunal Supremo de Elecciones (www.tse.go.cr).